

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE
DE LA LOI DU 27 JUIN 1904
SUR
LES ENFANTS ASSISTÉS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera présenté et soutenu le Jeudi 16 Décembre 1908, à 1 h. 1/2.

PAR

MAURICE BROUILLET

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.

*Suffragants : } MM. SAUZET, professeur.
 SOUCHON, professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunies

F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (3^e ARR^t)

—
1908



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE
DE LA LOI DU 27 JUIN 1904
SUR
LES ENFANTS ASSISTÉS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera présenté et soutenu le Jeudi 10 Décembre 1908, à 1 h. 1/2.

PAR

MAURICE BROUILLET

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.

*Suffragants : } MM. SAUZET, professeur.
 SOUCHON, professeur.*



PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et Cie et ancienne Librairie F. Pichon réunies

F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (3^e ARR^t)

—
1908

A MONSIEUR LOYS BRUEYRE

MEMBRE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE

En témoignage de reconnaissance et de respectueuse amitié.

LOI

Sur le service des enfants assistés

(27 juin 1904)

TITRE I^{er}. — *Définitions*

Art. 1^{er}. Sont qualifiés enfants, pour l'exécution de la présente loi, les mineurs de l'un et l'autre sexes, placés sous la protection ou sous la tutelle de l'Assistance publique.

2. Le service des enfants assistés comprend : — 1^o Les enfants dits secourus et en dépôt, qui sont sous la protection de l'autorité publique ; — 2^o Les enfants en garde, qui sont également sous la protection de l'autorité publique ; — 3^o Les enfants trouvés, les enfants abandonnés, les orphelins pauvres, les enfants maltraités, délaissés ou moralement abandonnés ; ces enfants sont placés sous la tutelle de l'autorité publique et dits pupilles de l'Assistance.

3. Est dit enfant secouru : — L'enfant que sa mère ne peut pas nourrir ni élever, faute de ressources, et pour lequel est accordé le secours temporaire, institué

en vue de prévenir son abandon (*Modifié, L. 22 avril 1905, art. 44*).

4. Est dit enfant en dépôt : — L'enfant qui, laissé sans protection ni moyens d'existence, par suite de l'hospitalisation ou de la détention de ses père, mère ou ascendants, est recueilli, temporairement, dans le service des enfants assistés.

5. Est dit enfant en garde : — L'enfant dont la garde a été confiée, par les tribunaux, à l'Assistance publique, en exécution des articles 4 et 5 de la loi du 19 avril 1898.

6. Est dit pupille de l'Assistance : — 1° L'enfant qui, né de père et mère inconnus, a été trouvé dans un lieu quelconque ou porté dans un établissement dépositaire (enfant trouvé) ; — 2° L'enfant qui, né de père ou de mère connus, en est délaissé sans qu'on puisse recourir à eux ou à leurs ascendants (enfant abandonné) ; — 3° L'enfant qui, n'ayant ni père, ni mère, ni ascendants auxquels on puisse recourir, n'a aucun moyen d'existence (orphelin pauvre) ; — 4° L'enfant dont les parents ont été déclarés déchus de la puissance paternelle, en vertu du titre I^{er} de la loi du 24 juillet 1889 (enfant maltraité, enfant délaissé ou moralement abandonné) ; — 5° L'enfant admis dans le service des enfants assistés, en vertu du titre II de la loi du 24 juillet 1889.

TITRE II. — *Enfants secourus*

7. Dans les conditions prévues à l'article 3 de la présente loi, un secours est accordé pour permettre à la

mère pauvre de garder et nourrir son enfant ou de le placer en nourrice. — Ce secours peut être mandaté au nom de la nourrice. Il peut être accordé aux enfants de femmes veuves, divorcées ou abandonnées par leurs maris. — Le mode, la quotité, la périodicité et la durée du secours sont réglés par le conseil général. — Le secours est réduit, suspendu ou supprimé si la mère cesse d'être indigente ou si elle cesse de donner ou de faire donner les soins nécessaires à son enfant. Il peut être maintenu lors même que l'enfant ou la mère n'habite plus le département. — En cas de légitimation de l'enfant secouru, la mère peut recevoir une prime dont le montant est réglé par le conseil général. En ce cas, le secours temporaire est continué, s'il y a lieu (*Modifié, L. 22 avril 1905, art. 44*).

TITRE III. — *Pupilles de l'Assistance*

SECTION I. — *Mode d'admission*

8. Dans chaque département, le préfet désigne, après avis conforme du conseil général, l'établissement ou les établissements où peuvent être présentés les enfants dont l'admission, en qualité de pupilles de l'Assistance, est demandée. — La présentation a lieu dans un local ouvert le jour et la nuit et sans autre témoin que la personne préposée au service d'admission. — L'admission peut avoir lieu sur demande écrite adressée au préfet.

9. La personne qui est de service déclare à celle qui

présente l'enfant que la mère, si elle garde l'enfant, peut recevoir les secours prévus à l'article 7, et, notamment, un secours de premier besoin, qui est alloué immédiatement. Elle signale les conséquences de l'abandon, telles qu'elles résultent de l'article 22. — Si l'enfant paraît âgé de moins de sept mois et si la personne qui le présente refuse de faire connaître le nom, le lieu de la naissance, la date de la naissance de l'enfant, ou de fournir l'une de ces trois indications, acte est pris de ce refus et l'admission est prononcée. Dans ce cas, aucune enquête administrative ne sera faite. — En dehors de ce cas, lorsque les secours n'ont pas été acceptés, la personne préposée aux admissions transmet immédiatement au préfet, avec son avis, les pièces et renseignements produits à l'appui de la demande ; toutefois, elle peut recueillir provisoirement l'enfant, si elle juge qu'il appartient à l'une des catégories définies par le 3^e de l'article 2 ou par les 2^e et 3^e de l'article 6, et qu'on ne saurait attendre, sans péril pour lui, la décision du préfet.

10. Dans les établissements dépositaires, les personnes préposées aux admissions sont nommées par le préfet, sur la proposition de l'inspecteur départemental. Lorsque l'établissement est un hospice, ces personnes doivent être, au préalable, agréées par la commission administrative.

SECTION II. — *Tutelle*

11. La protection des enfants de toute catégorie et la tutelle des pupilles de l'Assistance publique, instituées

par la présente loi, sont exercées par le préfet ou par son délégué, l'inspecteur départemental. — Elles sont exercées, dans le département de la Seine, par le directeur de l'administration générale de l'Assistance publique de Paris.

12. Le tuteur est assisté d'un conseil de famille formé par une commission de sept membres élus par le conseil général et renouvelés tous les quatre ans. — Le tuteur ou son délégué assiste aux séances du conseil ; il est entendu quand il le demande.

13. Les attributions du tuteur et du conseil de famille sont celles que détermine le code civil ; elles comprennent, notamment, le droit de donner ou de refuser le consentement au mariage, à l'émancipation, à l'engagement militaire ; toutefois, il n'est pas institué de subrogé tuteur. — Dans le cas d'émancipation, le tuteur ou son délégué est seul tenu de comparaître devant le juge de paix. — L'acte d'émancipation est délivré sans frais (*Modifié, L. 18 décembre 1906*).

14. Les biens du tuteur ne sont pas soumis à l'hypothèque légale, instituée par l'article 2121 du code civil. Les intérêts du pupille sont garantis par le cautionnement du fonctionnaire chargé de la manutention des deniers et de la gestion des biens. — En cas d'émancipation, ce dernier remplit les fonctions de curateur (*Modifié, L. 18 décembre 1906*).

15. La manutention des deniers et la gestion des biens des pupilles sont confiées au trésorier-payeur général. Elles sont dévolues, dans le département de la Seine, au receveur de l'Assistance publique de Paris.

Les fonds sont placés à la caisse nationale d'épargne ou en rentes sur l'Etat. — Le tuteur peut autoriser, au profit du pupille, le retrait de tout ou partie des fonds appartenant à ce dernier. — Le conseil de famille pourra décider, au moment de la sortie d'un pupille du service des enfants assistés, qu'une partie, ne dépassant pas le cinquième du pécule lui appartenant, sera versée à la caisse nationale des retraites, en vue de lui constituer une pension de retraite (*Modifié, L. 18 déc 1906*).

16. Les revenus des biens et capitaux appartenant au pupille à l'exception de ceux provenant de son travail et de ses économies, sont perçus au profit du département, jusqu'à l'âge de dix-huit ans, à titre d'indemnité des frais d'entretien. Toutefois, sur l'avis du conseil de famille, le préfet peut faire à cet égard, au moment de la reddition des comptes, toute remise qu'il jugera équitable. — Les comptes de tutelle sont approuvés par le conseil de famille et rendus sans frais.

17. L'enfant réclamé par ses parents peut leur être remis si le tuteur estime, après avis du conseil de famille, que la remise est dans l'intérêt de l'enfant. L'administration pourra, en outre, autoriser des remises d'essai durant lesquelles sa surveillance continuera à s'exercer pendant un an au moins : à l'expiration de ce délai, la remise deviendra définitive. Toutefois, pour les enfants maltraités ou moralement abandonnés, cette remise ne pourra être faite, aux parents déchus de la puissance paternelle, qu'après l'accomplissement des formalités prescrites par les articles 15 et 16 de la loi du 24 juillet 1889. — Les parents devront rembourser,

en une seule fois ou par versements mensuels échelonnés sur une ou plusieurs années, la dépense faite pour l'entretien de leur enfant, à moins que la commission départementale ou, dans le département de la Seine, une délégation du conseil général, ne les exonère en tout ou partie.

18. Toute remise de l'enfant à d'autres que ses parents ou grands-parents, même quand il est confié en vue d'une adoption ultérieure, ne peut avoir lieu que sous réserve de la tutelle. — Toutefois, lorsque l'enfant a été confié pendant trois ans à un particulier à titre gratuit, ce dernier, même s'il est âgé de moins de cinquante ans et l'enfant de plus de quinze ans, peut, en obtenant le consentement du conseil de famille, devenir le tuteur officieux de l'enfant. — Le juge de paix du domicile de l'enfant dresse procès-verbal de la demande et du consentement ; ces pièces et le procès-verbal sont visés pour timbre et enregistrés gratis.

SECTION III. — *Placements et surveillance.*

19. Le préfet peut, après avis conforme du conseil général, déclarer, par arrêté, qu'un établissement dépositaire est installé ou cesse d'être installé dans un hospice. — Un établissement dépositaire peut être installé dans un immeuble possédé ou loué par le département ; l'installation a lieu en vertu d'un arrêté préfectoral, pris sur l'avis conforme du conseil général, après avis du conseil d'hygiène du département. Les enfants en bas âge sont placés dans une crèche et les autres dans un

quartier spécial. Les personnes chargées de surveiller et soigner les enfants ont, seules, accès dans ces locaux.

20. Le pupille n'est maintenu dans l'établissement dépositaire que s'il est constaté que son état de santé l'exige ou sur une décision motivée de son tuteur.

21. Les pupilles âgés de moins de treize ans sont, sauf exception, confiés à des familles habitant la campagne. — Les frères et les sœurs sont, autant que possible, placés dans la même famille ou, au moins, dans la même commune.

22. Le lieu de placement du pupille reste secret, sauf décision du préfet prise dans l'intérêt de l'enfant. La mère et la personne qui ont présenté l'enfant peuvent être renseignées à des époques fixes sur l'existence ou la mort de celui-ci.

23. La rétribution de la nourrice à laquelle est confié un pupille comprend un salaire fixe et une allocation éventuelle, dite prime de survie. — Cette prime est acquise lorsque le pupille a quinze mois révolus ; elle est proportionnelle au nombre de mois pendant lesquels la nourrice a gardé l'enfant. — Le nourricier qui a gardé un pupille pendant dix ans au moins, l'a élevé avec soin et envoyé régulièrement à l'école publique, peut recevoir, lorsque l'enfant a treize ans, une récompense dont la quotité est fixée par le conseil général.

24. Un pupille âgé de moins de sept mois ne peut être confié à une nourrice dont le dernier enfant n'a pas sept mois révolus.

25. Le nourricier est tenu, à l'égard du pupille, aux

obligations auxquelles sont assujettis les parents par la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire.

26. La pension est payée au nourricier jusqu'à ce que le pupille ait treize ans révolus, sauf les cas de prolongation prévus par le conseil général. — Le pupille dont la pension n'est plus payée est mis en apprentissage, de préférence dans les professions agricoles ; il est pourvu d'un trousseau ; un contrat écrit, dispensé du timbre, détermine les conditions du placement ; à moins que l'intérêt de l'enfant ne s'y oppose, le pupille est maintenu chez le nourricier. Une portion du salaire est placée conformément à l'article 15 de la présente loi.

27. Tout pupille de l'Assistance, tout enfant secouru en conformité de l'article 7 de la présente loi, est l'objet d'une surveillance qu'exercent les inspecteurs et les sous-inspecteurs de l'Assistance publique. Les visites ont lieu à domicile.

28. Le pupille isolé, placé dans un département autre que celui auquel il appartient, est surveillé par les fonctionnaires de l'inspection du département où il est placé. — La surveillance peut être instituée dans les mêmes conditions à l'égard des pupilles placés par groupes dans un département autre que celui auquel ils appartiennent ; la décision est concertée entre les deux préfets et soumise au ministre de l'intérieur. — Si l'accord ne s'établit pas ou si le ministre n'approuve pas la mesure, il est pourvu à la surveillance par la nomination d'un ou de plusieurs sous-inspecteurs habitant le département où les pupilles sont placés et agis-

saît sous les ordres de l'inspecteur du département auquel ces enfants appartiennent.

TITRE IV. — *Administration*

29. Le service des enfants assistés est réglé par le conseil général ; il est administré par le préfet et, sous l'autorité du préfet, par l'inspecteur départemental de l'Assistance publique. Dans le département de la Seine, il est administré, sous l'autorité du préfet, par le directeur de l'Assistance publique.

30. Le personnel de l'inspection départementale de l'Assistance publique se compose d'un inspecteur, d'un ou de plusieurs sous-inspecteurs, d'un ou de plusieurs commis d'inspection. Il est nommé par le ministre de l'intérieur sur une liste de candidats ayant satisfait aux conditions qui seront déterminées par un règlement d'administration publique, rendus après avis du conseil supérieur de l'Assistance publique. Le cadre du personnel est fixé par un décret rendu dans la même forme. Le conseil général peut, dans le cas où il le juge utile, créer un ou plusieurs emplois de visiteuse d'enfants (*L. 30 janvier 1907, art. 56*).

31. Le préfet soumet au conseil général les prévisions des recettes et les crédits du service ; il exécute, liquide et ordonnance les dépenses. Le trésorier-payeur général en assure le paiement. — Toutes les opérations de recettes et de dépenses du service sont comprises dans le compte administratif du préfet et dans le compte de gestion du trésorier-payeur général. — Sur la proposi-

tion de l'inspecteur départemental, le préfet accorde et supprime les secours temporaires, prononce les admissions, décide les placements, nomme et révoque les agents du service payés sur les fonds du département.

32. L'inspecteur départemental recrute les nourrices, nourriciers et patrons ; procure la distribution des layettes et vêtements, prépare les contrats de placement ou d'apprentissage, et, d'une manière générale, propose au préfet les mesures que commandent la protection et la tutelle instituées par la présente loi. — Il peut déplacer un pupille en cas d'urgence, à la charge d'en référer immédiatement au préfet. — Chaque année, il adresse au préfet, qui le soumet au conseil général, un rapport sur le service. Ce rapport est suivi des comptes de l'exercice clos et des propositions pour le budget de l'année suivante.

33. Une commission nommée par le conseil général et se réunissant périodiquement, ou, à son défaut, la commission départementale, reçoit communication des décisions intéressant le service prises depuis sa dernière séance. — Elle donne son avis au préfet sur les questions qu'il lui soumet ou qu'elle croit devoir lui signaler. — Elle présente tous les ans, au conseil général, un rapport sur le service. — L'inspecteur départemental peut être appelé, par la commission, à assister aux séances avec voix consultative.

34. Le préfet transmet, tous les ans, au ministre de l'intérieur, avec ses observations, le rapport annuel de la commission instituée au précédent article, le rapport annuel de l'inspecteur, les délibérations du conseil

général sur le service. Ces documents sont communiqués au conseil supérieur de l'Assistance publique.

35. Le directeur de l'Assistance publique, à Paris, exerce les attributions qui lui sont conférées par l'article 11 de la présente loi, au moyen d'agents que le préfet de la Seine nomme sur la proposition du directeur. Chaque agent réside dans la circonscription où sont placés les pupilles dont la surveillance lui est confiée. — Le préfet de la Seine contrôle le service des agents susvisés, au moyen d'inspecteurs que nomme le ministre de l'intérieur. — Il communique, chaque année, au conseil général, le rapport par lequel le directeur de l'Assistance publique, à Paris, lui rend le compte moral et administratif de sa gestion et lui soumet ses propositions budgétaires.

36. L'article 378 du code pénal, relatif au secret professionnel, est applicable à toute personne engagée dans le service des enfants assistés. — En aucun cas, les dossiers concernant les enfants assistés ne sont distraits du bureau de l'inspecteur, si ce n'est pour être remis au préfet. — Dans tous les cas où la loi ou des règlements exigent la production de l'acte de naissance, il pourra y être suppléé, si le préfet estime qu'il y a lieu d'observer le secret, par un certificat d'origine dressé par l'inspecteur et visé par le préfet.

37. Le contrôle du service s'effectue par les inspecteurs généraux des services administratifs du ministère de l'intérieur et par les inspectrices générales des services de l'enfance.

TITRE V. — *Dépenses.*

38 Le père, la mère et les ascendants d'un pupille de l'Assistance ou d'un enfant dont l'administration a la garde restent tenus, envers lui, de la dette alimentaire. Toute stipulation contraire est nulle.

39. Les enfants désignés dans le paragraphe 1^{er} de l'article 6 (enfants trouvés) et les enfants admis au paragraphe 2 de l'article 9 (à bureau secret) ont leur domicile de secours dans le département où ils ont été portés à un établissement dépositaire. — Les enfants désignés dans l'article 3 (enfants secourus) ont leur domicile de secours dans le département où ils sont nés. — Les enfants désignés dans l'article 4 (enfants en dépôt), dans l'article 5 (enfants en garde) et dans les paragraphes 2, 3, 4 et 5 de l'article 6 (enfants abandonnés, orphelins pauvres, enfants délaissés, maltraités ou moralement abandonnés) ont leur domicile de secours dans le département où ils sont recueillis. — Les dépenses occasionnées par des enfants n'ayant leur domicile de secours dans aucun département sont remboursées par l'Etat.

40. Les contestations relatives au domicile de secours et à l'admission des pupilles sont jugées par le ministre de l'intérieur, sauf recours au conseil d'Etat. — La décision du ministre porte liquidation des frais. Après l'expiration du délai de recours, ces frais constituent, pour le département, une dépense obligatoire susceptible d'être inscrite, à titre de dette exigible, dans son

budget, conformément à l'article 61 de la loi du 10 août 1871, modifiée par la loi du 29 juin 1879. — Est non recevable toute réclamation adressée au ministre plus de deux ans après l'admission de l'enfant à l'assistance départementale.

41. Les biens du pupille décédé, lorsque aucun héritier ne se présentera, seront recueillis par le département et consacrés, conformément aux dispositions de l'article 51 de la présente loi, à la création de dots de mariage en faveur de pupilles ou d'anciens pupilles des deux sexes.

42. Les héritiers qui se présentent pour recueillir la succession d'un pupille sont tenus d'indemniser le département de l'entretien de l'enfant. Les revenus perçus par le département entrent en compensation jusqu'à due concurrence.

43. Les recettes et les dépenses du service font l'objet d'articles spéciaux dans le budget de chaque département; elles sont votées, annuellement, par le conseil général.

44. Les dépenses se divisent en dépenses du service et dépenses d'inspection et de surveillance.

45. Les dépenses du service, déduction faite des frais occasionnés par des pupilles sans domicile de secours, lesquels sont intégralement à la charge de l'Etat, ainsi que des recettes provenant du remboursement des départements ou des familles, du produit des amendes de police correctionnelle, du produit et des revenus des dons et legs applicables au service, sont payés pour deux cinquièmes par le département, pour deux cin-

quièmes par l'Etat, pour un cinquième par les communes.

46. Les dépenses du service comprennent : — 1° Le salaire des personnes préposées aux admissions ; — 2° Les secours temporaires accordés en conformité de l'article 7 de la présente loi ; — 3° Les frais de séjour des enfants dans les établissements dépositaires, dans les écoles professionnelles prévues pour l'éducation séparée des pupilles vicieux et difficiles et, s'il y a lieu, les frais de location des immeubles affectés au service ; — 4° Les dépenses de nourrices sédentaires ; — 5° Les prix de pensions et les allocations réglementaires ou exceptionnelles concernant les pupilles confiés à des familles ou placés dans des établissements autres que les établissements dépositaires, les primes aux nourrices et aux nourriciers, les fournitures scolaires, les cotisations des enfants assistés âgés de moins de treize ans et affiliés aux mutualités scolaires ; — 6° Les frais des layettes et des vêtements ; — 7° Les frais de déplacement soit des pupilles, soit des nourrices, et, au besoin, les frais relatifs à l'engagement des nourrices ; — 8° Les registres, les imprimés et les signes de reconnaissance ; — 9° Les frais d'assistance médicale et d'inhumation des pupilles ; — 10° Les frais de recouvrement et de gestion des deniers pupillaires ; — 11° Les remboursements aux départements étrangers ; 12° Les frais résultant de l'exécution de jugements rendus en vertu de la loi du 24 juillet 1889, de production de pièces en vue de mariages ou émancipations des pupilles.

47. Les prix de journée, dans un établissement dépo-

sitaire dépendant d'un hospice, sont fixés, tous les cinq ans, par le conseil général, sur la proposition de la commission administrative. — En cas de réclamation de la commission, ils sont fixés par un arrêté du ministre de l'intérieur ; la réclamation est formée dans les trois mois qui suivent la notification de la décision du conseil général. — Dans le cas où il y aurait lieu de procéder, pendant le délai de cinq ans, à une revision des prix de journée, le conseil général en décidera sur la proposition du préfet ou sur celle de la commission administrative. — En cas de réclamation, il sera statué par arrêté du ministre de l'intérieur, dans les conditions et délais du deuxième paragraphe du présent article.

48. Les dépenses d'inspection et de surveillance sont à la charge de l'Etat ; elles comprennent les traitements et les indemnités de tournées et de déplacement du personnel et, généralement, les frais occasionnés par la surveillance du service.

49. Les recettes du service comprennent : — 1° La subvention et les remboursements de l'Etat ; — 2° La contribution du département ; — 3° Le contingent des communes, obligatoire pour elles dans les conditions réglées par l'article 136 de la loi du 5 avril 1884 ; — 4° Les remboursements des départements ou des familles ; — 5° Le produit des amendes de police correctionnelle, conformément aux lois ; — 6° Le revenu des biens et capitaux visés par l'article 16 de la présente loi ; — 7° Le produit des successions recueillies en conformité de l'article 41 de la présente loi ; — 8° Le

produit et les revenus des dons et legs faits, pour ce service, aux départements, ainsi que le revenu des fondations, antérieurement constituées, en faveur du même service, au profit des hospices, et dont ceux-ci ont l'administration ; — 9° Le produit de l'exploitation des établissements départementaux affectés au service des enfants assistés et moralement abandonnés.

50. Les revenus des dons et legs faits aux départements, pour le service des enfants assistés, devront conserver expressément l'affectation spéciale prescrite par les actes constitutifs de la libéralité. Le conseil général ne pourra les employer à l'ensemble des services départementaux.

51. Les recettes prévues aux paragraphes 7° et 8° de l'article 49 sont employées, sous réserve des affectations spéciales imposées par les bienfaiteurs, à la création de dots de mariage en faveur de pupilles ou d'anciens pupilles des deux sexes ; ces dots sont attribuées par la commission départementale, sur la proposition du préfet.

52. Les secours, pensions et indemnités sont incessibles et insaisissables.

53. Les décomptes des mois de nourrice et pensions sont exempts du timbre et d'enregistrement.

54. Les certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la présente loi et des lois du 24 juillet 1889 et du 19 avril 1898, et exclusivement relatifs au service des enfants assistés, sont dispensés du timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y a lieu à la formalité de l'enregistrement, sans

préjudice du bénéfice de la loi du 10 juillet 1901, sur l'assistance judiciaire.

55. Un tableau annexé à la loi de finances détermine, par zone, les tarifs minima des secours temporaires, des salaires de nourrice, des primes de survie et des prix de pensions ; ce tableau est dressé après enquête et avis des conseils généraux ; il est révisé tous les cinq ans. — Les dépenses ayant pour objet l'application de ces tarifs minima, la fourniture des layettes aux pupilles, la fourniture des vêtements aux pupilles âgés de moins de treize ans, les frais d'assistance médicale constituent, pour le département, des dépenses obligatoires.

56. Si un conseil général omet ou refuse d'inscrire au budget les crédits suffisants pour l'acquittement des dépenses obligatoires du service qui sont à sa charge, les crédits nécessaires sont inscrits d'office au budget par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Bulletin des lois*. — Il est pourvu au paiement des dépenses inscrites d'office au moyen de prélèvements effectués, soit sur les excédents de recettes, soit sur le crédit pour dépenses imprévues, et, à défaut, au moyen d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions directes et établie par le décret d'inscription d'office, si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une loi si elle doit excéder le maximum.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

57. Une statistique de la mortalité des enfants assistés sera publiée chaque année par le ministère de l'intérieur. — En outre, tous les cinq ans, celui-ci présentera au Président de la République un rapport détaillé exposant, à tous les points de vue, la situation du service des enfants assistés. Ce rapport sera inséré au *Journal officiel*.

58. Dans l'année qui suivra la promulgation de la présente loi, chaque préfet préparera, pour en assurer l'exécution, un règlement qui sera délibéré par le conseil général et transmis, avec ses observations, au ministre de l'intérieur.

59. Les décrets délibérés en conseil d'Etat déterminent les règles à suivre pour le recouvrement, la manutention et la gestion des deniers pupillaires.

60. Sont abrogés la loi du 15 pluviôse an XIII, le décret du 19 janvier 1811, la loi du 5 mai 1869 et, généralement, toutes les dispositions contraires à la présente loi.

61. Un décret déterminera dans quelle mesure et dans quelles conditions les dispositions de la présente loi pourront être appliquées à l'Algérie.

INTRODUCTION

La circulaire du 15 juillet 1904 commentant la loi sur le service des enfants assistés, expose en ces termes le principe dont s'est inspiré le législateur : « C'est dans l'intérêt de l'enfant que la loi est faite, c'est l'intérêt de l'enfant qui a commandé des dérogations à des principes sociaux importants ; dans chaque difficulté, dans chaque espèce douteuse, que l'on recherche où est l'intérêt de l'enfant, la solution à adopter apparaîtra ».

Notre intention, en abordant l'étude de cette loi est de nous occuper surtout des mesures inspirées par ce généreux principe. C'est avant tout au point de vue humanitaire que nous nous placerons en recherchant quelles étaient avant 1904 les réformes exigées par l'intérêt des enfants et de quelle façon la récente loi les a réalisées.

Parmi les questions innombrables qui sollicitent au siècle présent l'attention des législateurs et des philanthropes, s'il y a une cause qui doit être, avant toutes, défendue, s'il y a une cause sur laquelle doivent se concentrer les bienfaits de la charité et les efforts de la science, pour laquelle une nation doit dépenser sans

compter et chercher encore ce qu'elle pourrait faire pour faire mieux et davantage encore, c'est la cause des enfants.

Cette question est liée d'une façon si puissante aux intérêts vitaux d'une nation, elle touche si profondément au bon fonctionnement et au progrès d'une société, les conclusions qui se dégagent des faits s'imposent ici avec une telle force, que toute contestation toute mesure incomplète ou négligente paraissent vaines ou même coupables.

N'est-il pas de toute évidence, en effet, qu'un peuple se protège lui-même, accroît son être, comme on dit en langage philosophique, en protégeant et en élevant le plus d'enfants possible ?

L'enfant, c'est le capital futur dont s'enrichira la nation. Ce petit être faible et abandonné, inconscient de lui-même et destiné à périr rapidement si personne ne s'occupe de lui deviendra peut-être un ouvrier robuste ou un penseur remarquable. Il porte en lui une force, une richesse, qui compensera et au delà les dépenses nécessaires pour le recueillir, pour le faire vivre, pour l'élever.

Cette considération nous touche plus que toute autre nation. Depuis des années déjà la natalité diminue en France. Notre pays, capable aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècle de tenir tête à l'Europe coalisée ferait aujourd'hui bien triste figure avec ses 38 millions d'habitants en face des 300 millions que lui opposent les autres puissances. Parmi toutes les mesures à prendre pour remédier à cette dépopulation, la plus urgente, la plus simple n'est-

elle pas de conserver au pays les enfants qui viennent au monde ? Quant les parents faute de ressources ou de volonté ne peuvent les élever, c'est à la nation qu'incombe cette charge, non seulement pour des raisons de sentiment et de pure charité, mais surtout parce qu'aujourd'hui plus que jamais, il y a un véritable intérêt national à conserver à la France le plus d'existences possible. Sans doute, il arrivera souvent que personne n'ait un intérêt particulier à faire vivre ces pauvres délaissés qu'on abandonnait autrefois dans la rue, qu'on dépose maintenant dans les hospices. Bien plus si l'Etat les recueille et les entretient, les dépenses publiques, les impôts en seront augmentés.

Mais nous le répétons et nous voudrions en convaincre tout le monde, ces dépenses sont faites dans un intérêt général : il importe à tous les citoyens que leur pays soit, riche en travailleurs, puissant et respecté par le nombre de ses soldats : il ne faut donc pas regretter l'argent employé pour conserver à la patrie le plus précieux et le plus productif de ses capitaux, la vie de ses enfants

Mais la tâche de l'Etat ne se borne pas à recueillir les petits abandonnés. Pour faire fructifier cette richesse latente, il faut les élever et les instruire, afin qu'un jour ils puissent coopérer utilement à l'œuvre de leur pays et le récompenser ainsi des sacrifices qu'il s'est imposé pour eux. Bien plus, l'Etat doit enlever aux parents indignes pour se charger de leur éducation, les enfants qu'ils dressaient au vol et à la mendicité. La société toute

entière, en effet, est intéressée au sauvetage de ceux qu'on appelle les moralement abandonnés.

« Si on ne vient pas au secours des enfants trouvés ils périront ; ce sera des hommes de moins. Si on ne vient pas au secours des enfants moralement abandonnés, ils vivront et deviendront des criminels de plus (1). »

L'enfant, c'est l'homme de demain. Tel que l'auront formé l'entourage, les exemples, l'éducation bonne ou mauvaise, tel il se montrera au milieu des autres hommes, prêt à accomplir sa tâche utile dans l'immense vie d'une nation, prêt aussi peut-être à troubler cette vie, jusqu'à ce que, déchet inutilisable ou criminel, il soit mis au ban de l'humanité qui travaille et s'efforce vers le progrès futur.

Un enfant n'est pas, par le seul fait de sa naissance, voué à la fainéantise et à l'ivrognerie ; s'il acquiert par le mauvais exemple, et trop souvent aussi, par une éducation voulue, ces vices qui feront de lui un de ces déchets rejetés par la société, on pourra de même lui enseigner l'amour du travail, la sobriété, le désir d'apprendre, vertus que la vie civilisée impose comme une règle aux hommes vivant en société.

Mais, nous dira-t-on, la loi de l'atavisme pèse lourdement sur ces enfants d'alcooliques, de mendiants, de débauchés. Voués à l'avance à toutes les misères et à tous les vices ; deviendront-ils jamais des citoyens capables de se suffire à eux-mêmes et de rendre service aux autres ? Sans doute, on ne peut nier que des maladies

1. M. Berthélemy, *Traité de Droit administratif*, p. 774.

et des infirmités se transmettent de génération en génération ; mais depuis que fonctionne régulièrement l'assistance publique aux enfants, l'expérience a démontré que l'immense majorité des abandonnés placés en bas âge chez des familles honnêtes se ressent très peu de son origine souvent misérable et défectueuse.

Si l'on rencontre de mauvais penchants, des défauts déjà prononcés, c'est parmi les enfants plus âgés enlevés par la loi du 24 juillet 1889 aux familles indignes qui leur donnaient de mauvais exemples.

Les gens accoutumés dès leur enfance à voir autour d'eux la saine activité, la vie honnête et régulière des travailleurs ; les intellectuels, à qui dès leur jeune âge sont inculqués les principes les plus élevés puisés dans nos meilleurs écrivains ; tous ceux enfin dont le cœur et l'esprit ont été formés par les bons conseils et les bons exemples de parents attentifs et dévoués ne se rendent pas toujours compte de la part à faire dans leur nature entre l'hérédité et ce qu'ils ont acquis par eux-mêmes.

Ils se croient volontiers de par leur naissance plus vertueux et mieux doués que les autres hommes et prennent pour une horreur naturelle du mal ce qui n'est chez eux qu'un effet de l'éducation.

Mais en vertu de quels principes se guidera l'enfant parmi ces gens qui vivent au ban de la société et demandent leur subsistance à l'aumône, au vice ou au crime ? Là, jamais de lumière ! Là, jamais l'instruction ne viendra éveiller la conscience et dissiper les ténèbres qui l'environnent. Les parents ? Peut-on donner ce nom à

des êtres ne voyant en leur enfant qu'un capital à exploiter et qui pour vivre sans travailler vont le dresser de parti pris à la mendicité et à la honte, vont le maintenir dans l'ignorance et la paresse !

Les partisans de l'atavisme pourront-ils soutenir que le descendant d'une famille honnête s'élèverait pur et sans défaillance dans cet effrayant milieu où l'enfant n'a d'autre horizon que la souffrance et la misère, d'autre avenir que le malheur ou le crime ? Que ces intellectuels et ces gens vertueux dont nous parlons plus haut, faisant pour un instant abstraction de leur vie présente et se supposant tout d'un coup redevenus enfants, sans raison, sans expérience, sans idées préconçues, se transportent par l'imagination dans une de ces misérables demeures où se retirent les parias de la société. Chacun ne sera-t-il pas frappé par la même pensée douloureuse, par le même doute poignant : que serais-je devenu ?

Voilà donc ce qu'il faut répéter sans se lasser à tous les législateurs, à tous les administrateurs qui régissent nos finances : l'argent que vous dépenserez pour élever les enfants, pour en faire des travailleurs honnêtes et courageux, vous l'épargnerez en prisons, en dépôts de mendicité, en asiles d'alcooliques ou aliénés.

« Elever et instruire les enfants, c'est supprimer des misérables, et, comme l'indigence est le bouillon de culture du crime, on peut ajouter qu'emplir les écoles, c'est vider les prisons (1). »

1. Berthélémy.

Ces idées ont-elles été toujours acceptées ? Ont-elles toujours reçu une large application ? La société a-t-elle enfin compris où était son devoir et son intérêt ? C'est ce que nous verrons en étudiant les mesures qui régissaient avant 1904 le service des enfants assistés et les réformes apportées à ce système par la loi du 27 juin 1904.

Les enfants abandonnés, délaissés ou maltraités ont toujours trouvé des âmes charitables pour les défendre et les secourir. Mais avant la Révolution, l'Etat ne semble pas s'en être occupé directement.

Pendant longtemps la charge de ces enfants incombait aux seigneurs justiciers.

Recueillant les successions des bâtards, des enfants morts sans parents connus, ils devaient aussi leur protection à ces « épaves » vivantes. Aux temps féodaux, ils la devaient bien de par les seules règles de la chevalerie, aux pauvres et aux orphelins ! A la vérité, ils se débarrassaient de cette charge sur les hospices. Cependant, ils étaient tenus parfois de leur fournir des subsides et nous voyons qu'en 1552, un arrêt du Parlement imposait aux seigneurs justiciers de la ville et faubourgs de Paris une contribution à verser à l'hôpital de la Trinité pour l'entretien des enfants abandonnés.

Les pauvres petits étaient d'ailleurs fort mal soignés ; les hospices où l'on pouvait les recueillir étaient trop peu nombreux, et il arrivait, comme à la maison de la Couche en 1550, que les femmes qui en avaient la

charge les vendaient à vil prix aux mendiants. « Lesquels, selon une relation du temps, leur estropiaient bras ou jambe pour mieux exciter la compassion des âmes charitables ». Affreuse coutume que même aujourd'hui nous n'oserions pas affirmer disparue.

Tout le monde connaît le magnifique élan de charité provoqué au ^{xvii}^e siècle par saint Vincent-de Paul. Avec l'aide d'une femme au grand cœur, Louise de Marillac, il donna une vive impulsion à toutes les œuvres d'assistance. Il sut intéresser ses contemporains au sort des petits abandonnés et fonda en 1638 son hospice des enfants trouvés pour lequel le roi lui fit don d'une rente.

Mais l'activité de cet apôtre de la charité ne pouvait s'étendre à la France entière et pendant longtemps encore le sort des enfants abandonnés resta des plus misérables. Sans doute, des œuvres charitables, des particuliers prêts à tous les dévouements en sauvaient un certain nombre ; mais dans cette initiative privée manquait l'autorité, la continuité d'efforts et surtout les ressources que seule une puissante administration publique peut mettre en œuvre sur tous les points du territoire.

La Révolution, en proclamant sur le rapport de La Rochefoucauld Liancourt l'assistance un devoir social, voulait en faire une œuvre de bienfaisance nationale : les enfants trouvés seront les enfants naturels de la Patrie.

Il y avait là une haute et généreuse conception, mais le défaut de ressources et les nombreuses préoccupa-

tions de cette grande et terrible époque n'en permirent pas l'exécution. Ce sont nos lois modernes qui ont précisé et réalisé les aspirations nobles, mais trop souvent vagues et démesurées des hommes de la Constituante.

Cependant, à partir de ce moment l'impulsion est donnée et dès que commence à s'apaiser la tourmente révolutionnaire, une foule de lois, décrets et circulaires vont régler l'assistance aux enfants. Une véritable législation se forme, posant des principes qui se sont conservés jusqu'à nos jours. Ainsi : un décret du 28 juin 1793 institue des secours aux filles-mères qui veulent garder leur enfant et l'allaiter.

La loi du 28 frimaire an V règle le sort des enfants abandonnés ; ils seront portés à l'hospice le plus proche du lieu où on les a trouvés.

Un arrêté du 30 ventôse an V réglemente le placement à la campagne, l'éducation et l'apprentissage des enfants.

Puis, sous le Consulat et l'Empire, la loi du 15 pluviôse an XIII confie la tutelle des enfants à la commission administrative de l'hospice qui les a recueillis.

Le décret du 19 janvier 1811 ordonne l'installation d'un tour dans tous les hospices dépositaires et met l'entretien des enfants trouvés à la charge de l'Etat et des établissements hospitaliers.

C'est déjà, on le voit, une organisation à peu près complète, du service des enfants assistés.

Plus tard on peut citer parmi les lois les plus importantes : celle du 5 mai 1869 qui répartit les dépenses

entre le département et les communes ; les lois départementales de 1866 et 1871 décidant que les Conseils généraux régleront le service des enfants assistés dans leur département.

La loi du 24 juillet 1889 qui créa la catégorie des enfants moralement abandonnés et rendit obligatoire le contingent des communes dans les dépenses du nouveau service.

Ainsi, l'assistance aux enfants s'est trouvée peu à peu organisée. Elle est devenue dans chaque département, l'objet d'un service spécial. Avec le temps, son utilité et son importance apparaissant plus vivement aux yeux du législateur, les règles qui la concernent s'améliorent et se perfectionnent.

Cependant sa législation touffue et confuse offrait de multiples inconvénients. A côté des lois et décrets, on trouve une foule de circulaires les commentant, les tournant au besoin.

Chaque gouvernement, obéissant aux préoccupations du moment, aux intérêts de l'époque a légiféré sur tel ou tel point particulier, sur l'application de tel ou tel système, sans jamais abroger les mesures précédentes. Certains textes n'avaient jamais été appliqués. D'autres, datant du commencement du siècle n'étaient plus en rapport avec les nécessités présentes. Les conseils généraux, libres de réglementer le service, pouvaient à leur gré rétablir les mesures les plus arriérées. Chaque département s'organisait à sa guise et l'intérêt des enfants était trop souvent subordonné à des raisons financières.

« La nécessité s'imposait d'une loi organique faisant disparaître le régime sans précision, sans concordance, sans fixité qui est le résultat des délibérations des conseils généraux, sujettes à tant de variations et dont le plus grand inconvénient est une extrême inégalité dans l'assistance aux enfants (1) ».

Elaguer les nombreux textes, éliminer ceux qui ne repondaient plus aux nécessités actuelles, rendre légales un certain nombre de pratiques utiles, voilà ce que la loi de 1904 s'est efforcée d'accomplir en faisant œuvre de codification et en donnant ainsi, aux règles du service l'unité, la fixité et les sanctions nécessaires à leur bon fonctionnement.

Ce n'est pas au législateur de 1904 qu'appartient l'initiative de ces réformes. Depuis longtemps déjà elles étaient demandées.

Un arrêté du 10 novembre 1847, émanant du ministre de l'intérieur, institua une commission chargée d'examiner la question des tours, celles des secours aux filles-mères, des dépenses du service, de la tutelle et de l'inspection.

Interrompue par la Révolution de 1848, cette œuvre d'enquête fut reprise par le nouveau ministre de l'intérieur, M. Dufaure.

Par arrêté du 22 août 1849, il institua une commission de 9 membres « à l'effet de préparer un projet de loi sur le service des enfants assistés ».

Mais les études de la commission n'eurent pas de suite immédiate.

1. Rapport Roussel (1898).

Le Conseil d'Etat ayant réclamé une enquête « devant servir de base à la préparation d'une loi générale sur le service des enfants assistés », une vaste enquête fut décidée par un arrêté du 27 mars 1860.

Cette enquête fut suivie d'un règlement modèle, mais la loi générale demandée par le Conseil d'Etat n'intervint pas.

L'importante loi du 5 mai 1869 ne traita que le côté financier du service.

C'était plutôt par des circulaires que les ministres de l'intérieur, reprenant une à une les parties de la législation, s'efforçaient de suppléer par interprétation à la loi d'ensemble vainement réclamée.

Malgré tant de travaux importants, malgré tant d'enquêtes approfondies, sans cesse renouvelées, demandées par des hommes éminents, des assemblées comme le Conseil d'Etat, aucune loi générale ne venait établir des dispositions réglementant le service pour toute la France et codifiant les textes innombrables, plus ou moins appliqués qui régissaient le service des enfants assistés.

En 1889, un rapport de M. Monod, directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques présentait les principaux changements à accomplir dans la législation. Adressé au ministre de l'intérieur, ce rapport s'exprimait ainsi :

« Notre législation sur les enfants assistés appelle des réformes. Elle n'est pas homogène ; elle est incomplète ; plusieurs des textes qui la constituent n'ont pas été appliqués ou sont tombés en désuétude ; plusieurs

autres, s'ils ne se contredisent pas expressément, procèdent de principes différents, parfois opposés. Enfin cette législation ne répond qu'imparfaitement à notre conception du devoir social envers la classe de déshérités la plus intéressante, les enfants abandonnés...

« La diminution de la mortalité de nos pupilles, la protection de leur vie et de leur santé d'une part, et, d'autre part, leur éducation, la mise en valeur de la force sociale qu'ils représentent et qui est si souvent perdue, voilà, parmi les multiples questions de service, les deux problèmes incomparablement les plus graves que soulève la revision des lois concernant les enfants assistés. »

Ce rapport fut renvoyé à l'examen du conseil supérieur de l'assistance et dès 1890, un rapport rédigé par M. Brueyre exposait à cette assemblée les réformes nécessaires.

Avec une grande compétence, l'honorable rapporteur avait extrait de l'amas confus de lois, décrets et circulaires qui formaient alors la législation des enfants assistés, les textes les plus importants, ceux qui avaient eu une influence sérieuse sur l'organisation du service. Puis, il exposait nettement les grandes réformes dont la nécessité s'imposait :

Détermination du caractère du service, c'est-à-dire sa remise complète aux mains de l'inspecteur départemental, alors que les hospices pouvaient encore, la loi du 15 pluviôse an XIII n'étant pas abrogée, prendre une part effective dans l'administration du service ;

Nécessité d'élaguer les textes, d'en éliminer un grand

nombre et de rendre légales les pratiques utiles (contenues le plus souvent dans des circulaires, elles pouvaient être remaniées par les circulaires suivantes) ;

Enfin, contribution plus grande de l'Etat dans les dépenses du service. Pour la charité comme pour toutes les choses, l'argent est avant tout nécessaire. Seul l'Etat avec son budget plus considérable et plus élastique était en mesure de subvenir aux dépenses nécessitées par les réformes que l'on se proposait d'accomplir.

Malgré les modifications qui y furent apportées au cours des discussions devant le conseil supérieur de l'assistance et devant les chambres, on peut dire que c'est le projet de loi rédigé par M. Brueyre qui a servi de base au texte déposé au Sénat en 1892, repris en 1898 par M. Théophile Roussel, voté enfin en 1904. De ce projet, les législateurs de 1904 se sont largement inspirés, puisqu'ils ont cherché à réaliser les grandes réformes dont M. Brueyre avait si clairement fait ressortir l'utilité.

Nous allons maintenant, en parcourant les différentes divisions de la loi de 1904, examiner pour chacune d'elles quelles étaient autrefois les coutumes, puis les diverses lois, les règles antérieures du service, et enfin les réformes introduites par la nouvelle loi.

TITRE I

Définitions

La première question qui se présente est de déterminer ceux auxquels on viendra en aide : à quels enfants la collectivité, représentée par l'autorité publique, prêterait-elle son assistance ?

La charité, et surtout, nous l'avons dit, l'intérêt du pays, voudraient que tous, sans exception, fussent secourus, dès que leur condition appelle le secours. Mais c'est aux temps modernes seulement qu'on arrive à une aussi large conception du rôle de la collectivité ; et, il faut le dire, seuls, nos budgets modernes, prodigieusement accrus par le développement économique de la nation, permettraient de la mettre à exécution.

Le spectacle de la misère ne déterminait certainement pas chez nos aïeux l'émotion que nous en ressentons aujourd'hui. Elle s'étalait trop fréquemment et trop brutalement à la vue pour que l'on s'apitoyât. Les guerres perpétuelles, civiles, religieuses, étrangères, les famines, les maladies épidémiques à l'état permanent,

tout cela faisait de la misère une chose normale ; et les gens, endurcis par ce spectacle, constamment menacés d'un sort pareil, se montraient beaucoup moins accessibles à la pitié.

Est-ce à dire que de nos jours la misère et les abandons aient disparu ? Non. A défaut de guerres et de grands fléaux, l'extension des grands centres industriels, l'acuité de la lutte économique ont ouvert d'immenses pépinières de malheureux ; conséquence naturelle, les abandons d'enfants n'ont pu diminuer.

Mais l'effet de la civilisation, de l'adoucissement des mœurs s'est justement fait sentir dans le mode d'abandon ; ce n'est plus l'exposition barbare, ni même le tour, mais la remise de l'enfant entre des mains secourables, chargées de lui donner les soins qui lui assureront l'existence. Il y a là, nous semble-t-il, une marque de progrès moral. Bien plus qu'autrefois, l'intérêt de l'enfant est pris en considération, puisque l'exposition équivalait le plus souvent à la mort, tandis que dans la législation moderne, depuis la Révolution, c'est en nombre considérable que se sont accumulés les textes concernant l'assistance aux enfants.

Aux temps si durs où l'exposition (et ses conséquences) paraissait une chose normale, les âmes charitables qui voulaient bien sauver les abandonnés pouvaient les choisir à leur gré et sous les conditions qu'il leur plaisait de se fixer à elles-mêmes. Plus tard, quand on se préoccupa davantage du sauvetage des enfants et que des établissements furent créés pour les recueillir, une

réglementation s'établit pour l'admission et des restrictions furent imposées.

Une législation va dès lors se développer et, avec le temps, l'enfant, protégé par des mesures de plus en plus importantes sera traité comme il doit l'être, c'est-à-dire en continuateur de la génération présente. Ainsi la loi de 1904, avec les six articles consacrés à la définition des enfants placés sous la protection ou la tutelle de l'autorité publique s'efforce d'assurer l'aide de la nation à toutes les catégories de petits déshérités.

Ces distinctions en enfants protégés ou en tutelle, secourus, délaissés, maltraités, moralement abandonnés, n'ont pas reçu de tout temps une consécration légales. Certaines sont très modernes, les autres remontent jusqu'au décret de 1811.

Quand on commença, vers le ^{xv}^e siècle, à créer des hospices pour recueillir les enfants, une distinction s'imposa qui était bien conforme aux mœurs et à l'esprit de cette époque : seuls, les enfants légitimes étaient admis dans ces établissements. Ainsi les lettres patentes de 1445, confirmant la fondation de l'hospice du Saint-Esprit, lui donnent cette destination spéciale de ne recevoir « que les enfants orphelins, procréés en légitime mariage ». Sous François 1^{er}, un édit du 31 janvier 1534 créa un refuge, un hospice, où étaient reçus les orphelins légitimes nés en dehors de Paris et les orphelins pauvres de la banlieue de Paris. Les enfants naturels, ceux dont les parents étaient inconnus, étaient portés à la maison de la couche dont nous avons déjà parlé. Cette maison fut fondée vers 1550 par le chapitre de Notre-Dame

pour en faire un hôpital d'enfants trouvés. Nous avons dit combien misérable y était la situation des abandonnés.

Plus tard, saint Vincent-de-Paul, en fondant avec l'aide des Filles de la charité, son hospice des enfants trouvés, y recueillit tous les enfants sans distinction d'origine. Cette mesure était en harmonie avec l'esprit de charité qui faisait créer les nouveaux établissements.

Enfin, quand la Révolution eut établi le principe que la nation devait prêter assistance aux abandonnés, il fallut déterminer quels enfants seraient recueillis dans les hospices et élevés à la charge de l'Etat. Ce fut le décret du 19 janvier 1811 qui classa en un certain nombre de catégories les enfants dont l'éducation serait confiée à la charité publique : les enfants trouvés, les enfants abandonnés, les orphelins pauvres. Depuis, d'autres catégories de déshérités ont reçu les bienfaits de l'Assistance publique, les devoirs de la société envers les enfants étant mieux compris, s'imposant avec plus de force à l'attention du législateur.

D'après la loi du 27 juin 1904, le service des enfants assistés comprend : les enfants secourus, les enfants en dépôt, les enfants en garde, les enfants trouvés, abandonnés, les orphelins pauvres, les enfants maltraités, délaissés ou moralement abandonnés.

Nous allons étudier successivement chacune de ces catégories.

LES ENFANTS TROUVÉS

Avant la Révolution et surtout avant l'institution dans les hospices dépositaires, des tours d'origine italienne, cette catégorie était la plus nombreuse. L'exposition était encore largement pratiquée, les modes d'admission (comme la présentation à l'officier de police) insuffisants ou mal répandus. Mais, dès 1811, la pratique du tour, et les modes d'admission organisés de nos jours ont beaucoup contribué à réduire cette catégorie qui comprend surtout aujourd'hui les enfants nés de père et mère inconnus portés dans les établissements.

Cette diminution du nombre des enfants trouvés (exposés) est significative : elle indique une civilisation plus avancée dans laquelle on s'efforce d'éviter les dangers de l'exposition, bien souvent fatale à la santé des enfants. Nous ne nous cachons point que d'autres motifs ont pu faire adopter des modes d'abandons moins barbares, mais ayant aussi des inconvénients ; nous verrons plus loin en effet que la pratique du tour avait amené la mort de beaucoup d'enfants. Mais les meilleures institutions ont leurs mauvais côtés et il nous semble que le petit nombre d'enfants exposés est une marque de progrès à l'actif de l'individu et de la société.

LES ENFANTS ABANDONNÉS

L'article 6, § 2, de la loi de 1904 définit l'enfant abandonné : « celui qui né de père ou de mère connus, en est délaissé sans qu'on puisse recourir à eux ou à leurs ascendants. »

C'est en effet aux parents qu'incombe la charge d'élever leurs enfants ; l'Etat ne s'en charge que si les moyens leur en font absolument défaut.

Le décret de 1811 exigeait seulement qu'il n'y eut pas de père ou de mère auxquels on puisse recourir. Mais, d'après le Code civil, les ascendants sont tenus de la dette alimentaire envers leurs petits-enfants. La loi de 1904 a donc établi avec juste raison un recours contre les ascendants. Si, en effet, les lois modernes considèrent la commune, puis le département, puis l'Etat comme formant des cercles successifs d'assistance, ce n'est qu'à défaut de tout secours possible de la part du premier cercle auquel se rattache l'individu, c'est-à-dire sa famille.

Il est possible d'ailleurs que les ascendants, ayant des ressources puissent se charger de l'enfant ; ou bien un secours de l'administration leur permettra de le conserver, solution presque toujours préférable à l'abandon, tant pour l'enfant que pour les finances publiques. Nous reparlerons plus loin de cette importante question des secours.

Mais de ce que le décret de 1811 établissait un recours contre les père et mère, beaucoup de départements prirent prétexte pour refuser d'admettre les enfants légitimes dans le service : ils prétendaient que ceux-ci ayant des parents connus, c'était à ces derniers qu'incombait la charge des enfants. Il y avait là une de ces mesures restrictives, inspirées le plus souvent par un désir mal entendu d'économie, qui montrent combien peu les collectivités comprennent leur intérêt. Nous ferons remarquer d'ailleurs que cela n'empêchait pas l'abandon, les parents recouraient seulement au mode barbare de l'exposition.

« Sans doute, au point de vue du droit, l'article 203 du Code civil impose aux parents l'obligation de nourrir leur enfant et c'est avec raison que le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 13 août 1861, a décidé que les enfants légitimes ne peuvent être légalement abandonnés. Mais de ce que les parents n'ont point le droit d'abandonner leur enfant légitime et que dès lors les départements ont légalement aussi le droit de ne pas les admettre dans leurs services, il n'en faut pas conclure, ainsi qu'il a été soutenu tant de fois, que les départements ont le devoir de les rejeter. L'abandon d'un légitime est parfois une nécessité. » (1).

Sans doute, les enfants naturels sont plus exposés que les autres à souffrir du manque de soins. Souvent la mère seule en supporte la charge et ne peut suffire à

1. Brueyre. Rapport au Conseil supérieur de l'assistance.

les élever. Mais il est bien évident que des parents légitimes peuvent se trouver, eux aussi, faute de ressources, dans l'obligation d'abandonner leur enfant. « Sans qu'on puisse recourir à eux » disait le décret de 1811. Leur misère excluant ce recours, il nous semble que l'interprétation en équité et en bon sens de la loi obligeait les départements à recevoir leurs enfants.

On a objecté ceci : les pauvres sont secourus par le bureau de bienfaisance ; si une famille est obérée par la venue d'un nouvel enfant, cet établissement lui viendra en aide. Mais la loi du 7 frimaire an V qui institua les bureaux de bienfaisance n'était pas obligatoire : un certain nombre de localités en étaient dépourvues. De plus, les secours accordés par le bureau de bienfaisance étaient parfois bien insuffisants.

« Il faut toujours avoir présent à l'esprit, disait M. Henri Monod dans une discussion au Conseil supérieure de l'assistance, que le service des enfants assistés existe et que l'assistance communale n'existe pas, du moins n'est pas légalement instituée ; de sorte que renvoyer des enfants du service des enfants assistés à l'assistance communale, c'est les renvoyer de quelque chose à rien ; c'est certainement en droit, et peut-être, en fait, les priver des secours qu'on reconnaît leur être nécessaires » (1).

Il est assez curieux de remarquer le revirement qui

1. Depuis la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, il existe dans chaque commune un bureau d'assistance médicale gratuite qui remplit les fonctions du bureau de bienfaisance quand celui-ci n'existe pas.

s'est produit à travers les âges : on n'admettait autrefois aux secours que les légitimes ; les premiers hospices furent pour la plupart fondés exclusivement en leur faveur. Et voilà, qu'aux temps modernes, seuls, les enfants naturels auront droit à l'assistance de la collectivité. On pourrait croire que la misère n'atteint jamais les enfants légitimes : dans une famille de pauvres ouvriers, quand le père tombe malade ou se blesse gravement, est-ce la mère avec son faible salaire qui pourra suffire à toutes les charges ? Et qui donc soignera le jeune enfant si la femme quitte la maison pour aller à son travail ? Que pèsera dans cette détresse les quelques francs que peut accorder le bureau de bienfaisance ? Dans de pareilles circonstances, refuser d'admettre l'enfant de ces pauvres gens dans un service d'assistance, c'est le vouer à la mort par les privations et le manque de soins.

La loi de 1904 ne fait aucune distinction et il ressort bien de l'intention du législateur et de l'esprit général de la loi que les départements ne pourront plus refuser l'admission d'enfants légitimes quand la situation des parents justifiera l'abandon.

LES ORPHELINS PAUVRES

Par cette dénomination, la loi désigne l'enfant « qui n'ayant ni père, ni mère, ni ascendants auxquels on puisse recourir, n'a aucun moyen d'existence ».

Devait-on ranger ces enfants parmi les assistés du département ? Ou bien la charge en incomberait-elle au bureau de bienfaisance ?

L'article 12 du décret de 1811, qui accordait une somme annuelle de 4 millions pour contribuer au paiement des mois de nourrice et des pensions des enfants trouvés et abandonnés ne parlait pas des orphelins.

L'article 1^{er} les rangeait bien parmi les enfants dont l'éducation est confiée à la charité publique, mais quel serait l'organe de la charité publique ? Un avis du Conseil d'Etat du 20 juillet 1842 décidait que ces enfants sont non pas une charge de la commune, ainsi que, pendant 30 ans, on l'avait soutenu, mais au contraire doivent être assimilés aux enfants trouvés et dès lors sont à la charge du budget départemental.

Le ministre de l'intérieur en 1876 écrivait au sujet d'un recours au Conseil d'Etat ayant amené plus tard un arrêt du 28 juin 1874 : « Les orphelins pauvres ne sont pas nécessairement des enfants ayant droit à l'assistance départementale. La législation sur le service des enfants assistés ne contient en ce qui les concerne aucune règle faisant formellement exception au principe général d'après lequel en matière d'Assistance publique le devoir incombe à la commune ».

On voit que l'arrêt du Conseil d'Etat de 1842 n'avait pas fondé une jurisprudence administrative bien durable.

Ces enfants auraient donc pu être exclus du service des assistés. Mais le Conseil d'Etat est aujourd'hui d'avis que les libéralités faites en faveur d'orphelins

doivent être acceptées par le département (à défaut de manifestation expresse de volonté de la part du disposant) (1). C'est donc au département et non au bureau de bienfaisance qu'incombe la charge de ces enfants. D'ailleurs, nous l'avons dit plus haut, les bureaux de bienfaisance n'existaient pas dans toutes les communes ; et aujourd'hui encore les ressources des bureaux d'assistance sont parfois très restreintes et dans beaucoup de localités tout à fait insuffisantes pour entretenir de jeunes enfants pendant des années. Parce qu'ils portent le nom d'orphelins, la commune ne trouvera pas pour les élever les ressources qu'on a pensé lui faire défaut pour élever les enfants trouvés et abandonnés. La loi de 1904 supprime toute controverse en rangeant les orphelins pauvres au nombre des pupilles de l'Assistance.

ENFANTS EN DÉPÔT

L'enfant en dépôt est d'après l'article 4 de la loi de 1904, celui qui, laissé sans protection ni moyens d'existence par suite de l'hospitalisation ou de la détention de ses père, mère ou ascendants, est recueilli temporairement dans le service des enfants assistés.

Les hospices et particulièrement à Paris l'hospice de la rue Denfert Rochereau recueillaient souvent ces

1. Note de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat du 26 juillet 1882.

enfants, qui restaient sans ressources, leurs parents étant à l'hôpital ou en prison. On ne pouvait pas laisser ces petits sans protection, exposés les plus jeunes à manquer de soins, les autres à vagabonder dans la rue, en proie aux dangers, aux tentations, aux mauvais exemples.

Le règlement modèle de 1862 vint sanctionner la nécessité de l'assistance à ces enfants.

Mais dans quelle catégorie ranger ces enfants qui ne faisaient à l'hospice qu'une courte apparition (en général on ne les gardait pas plus de 6 mois). Le règlement de 1862 avait essayé de les assimiler aux enfants abandonnés, ce qui était inexact puisque ceux-ci sont admis définitivement dans le service et que l'administration en a la tutelle. Les enfants recueillis dans les hospices pendant l'absence de leurs parents du domicile familial n'étaient secourus que provisoirement et les parents en conservaient la tutelle légale.

Le règlement de 1862 n'était pas un règlement d'administration publique, mais seulement un ensemble de dispositions dont l'adoption était conseillée aux préfets. N'étant pas obligatoire, il ne fut pas adopté partout et l'assistance locale continua à pourvoir ou fut censée pourvoir à l'entretien des enfants des détenus ou d'hospitalisés indigents.

L'article 2 du projet de loi de 1892 assurait à ces enfants l'assistance départementale, mais il les rangeait parmi les enfants secourus. C'était encore, dit l'instruction ministérielle de 1904, une assimilation inexacte puisque les enfants secourus demeurent à la disposi-

tion de leur mère, chez elle ou dans un placement choisi par elle ; le législateur de 1904 a donc fait des enfants d'hospitalisés ou de détenus une catégorie spéciale : les enfants en dépôt.

Il n'est pas nécessaire que les parents soient simultanément recueillis dans les hôpitaux ou en état de détention pour donner à l'enfant un droit à la protection publique. Il peut se faire qu'un seul des parents soit retenu hors de son domicile : la mère est à l'hôpital, le père est obligé d'aller à son travail : que faire d'un tout jeune enfant ? Qui s'occupera des petits entre les heures d'école ? Il semble que la situation de ces enfants exige qu'ils soient recueillis dans un établissement où on les soignera, où on les surveillera. On pourra même leur donner un supplément d'instruction. Certains de ces enfants en ont grand besoin, surtout au point de vue enseignement moral ; et il est regrettable que le séjour à l'établissement dépositaire soit souvent trop court pour qu'on puisse réformer leur éducation. A la vérité, comme le faisait remarquer M. Brueyre, un grand nombre de ces enfants est destiné à passer dans une des catégories d'enfants assistés, de pupilles.

La circulaire du 15 juillet 1904 dit très justement que s'il est possible de prévenir l'abandon de fait d'un enfant de détenu ou d'hospitalisé en attribuant un secours à un parent qui consentirait à se charger de l'enfant, il serait de bonne administration et nullement irrégulier d'avoir recours à cette combinaison. Il est bon, il est nécessaire plutôt, de considérer ici l'avantage de l'enfant. Il vaut encore mieux pour lui être

recueilli par l'administration que de rester entre des mains douteuses. On se plaint beaucoup des jeunes gens pervers, voleurs et criminels : chaque fois que la loi donne le moyen de les enlever à leur milieu, il ne faudrait pas laisser passer l'occasion. Nous allons nous étendre sur cette question en étudiant la catégorie des enfants moralement abandonnés.

LES MORALEMENT ABANDONNÉS

Nous allons voir comment, grâce aux efforts persévérants de philanthropes distingués, le législateur a fini par se préoccuper de l'éducation morale et de la préservation des enfants.

Les lois modernes du 24 juillet 1889, du 19 avril 1898 ont en effet admis dans le service des enfants assistés les petits maltraités, délaissés, moralement abandonnés, ceux qui reçoivent de leurs parents le mauvais exemple, le mauvais enseignement.

Si l'Etat est intéressé à voir augmenter sa population, encore faut-il qu'elle soit composée d'éléments productifs, c'est-à-dire de bons ouvriers, aimant l'ordre et le travail. Pour devenir un de ces éléments, il faut à l'enfant un apprentissage technique et une éducation morale qui fassent de lui un travailleur et un honnête homme.

« Beaucoup de misérables, dit M. Leroy-Beaulieu, élèvent leurs enfants non seulement par nécessité,

mais par choix, dans la pratique de la mendicité et de la fainéantise ; ils ne leur font rien apprendre, avilissent pour en tirer quelque lucre, leur nature physique et morale. L'indigence héréditaire n'a guère d'autre cause. C'est ici surtout que le combat intelligemment et résolument dirigé contre la misère peut remporter de sérieuses victoires et arracher au fléau une partie de son domaine. La charité irréfléchie ne fait qu'accroître celui-ci. Il faut pour obtenir un résultat, soit arracher l'enfant au détestable milieu où il se trouve, soit atténuer l'influence de ce milieu par des enseignements et des directions inspirées de plus de moralité et de virilité (1). »

Il y a donc des parents auxquels la société ne doit pas laisser leurs enfants, parce qu'ils ne peuvent ou ne veulent pas leur donner cette éducation qui en ferait d'honnêtes gens. Les lois de 1889 et de 1898 ont essayé de réaliser cette mesure de protection sociale autant que de charité. Il serait bon que les personnes chargées d'appliquer ces lois se rendent bien compte de l'utilité, de la haute importance de leur tâche afin de réaliser les généreuses espérances des hommes éminents qui en avaient eu l'initiative.

La loi de 1904 range au nombre des pupilles de l'Assistance trois catégories nouvelles :

1^o Art. 6, 4^e : L'enfant dont les parents ont été déclarés déchus de la puissance paternelle en vertu du titre I^{er} de la loi du 24 juillet 1889.

2^o Art. 6, 5^o : L'enfant admis dans le service des enfants assistés en vertu du titre II de la loi du 24 juillet 1889.

3^o Art. 5 : Les enfants en garde, c'est-à-dire ceux dont la garde a été confiée par les tribunaux à l'Assistance publique en exécution des articles 4 et 5 de la loi du 19 avril 1898.

Le législateur de 1889 et de 1898 avait naturellement eu recours au service organisé des enfants assistés pour lui confier les enfants qu'il retirait aux parents indigènes ou incapables de les élever.

Il faut que nous examinions avec quelque détail cette réforme importante dans l'histoire de l'enfance malheureuse.

Dès 1873, le conseil général de la Seine, toujours prêt aux innovations salutaires et charitables, s'était efforcé d'assurer le sort de ces petits malheureux, si nombreux à Paris, vagabondant, mendiant, exerçant des professions plus ou moins régulières, ouvriers de portières, marchands de fleurs ou d'allumettes, mais surtout, déshérités de toute affection, en proie aux mauvais traitements et aux mauvais exemples. C'est l'enfance malheureuse en attendant que ce soit l'enfance coupable. Cela vit à l'école de la misère et de la paresse, du vice et du crime. On les appelait « les enfants du dépôt » parce que la police les y amenait chaque jour en grand nombre. Ne sachant qu'en faire, les magistrats les renvoyaient à la rue. On se préoccupa d'assurer leur sort. Dès 1881, fonctionnait dans la Seine un service des enfants moralement aban-

donnés. L'initiative en appartenait à MM. Brueyre et Thulié. Ces noms, on les retrouve chaque fois qu'on étudie les mesures généreuses prises dans l'intérêt des enfants.

Mais en province, le service des moralement abandonnés n'était pas organisé. Avant la loi de 1889, les tribunaux ne prononçaient presque jamais de déchéances, puisque, seul l'article 335, § 2 du code pénal ouvrait cette faculté pour des cas extrêmes. Quant à la loi de 1874 sur les enfants dans les professions ambulantes, on ne l'appliquait pas. De plus la loi avait oublié de constituer une tutelle à l'enfant des parents déchus et les services d'enfants assistés n'avaient aucune qualité pour en prendre la tutelle et la charge.

D'ailleurs, même dans la Seine où un service était organisé depuis 1881, si l'Assistance publique consentait à se charger de ces enfants, les parents, même indignes, pouvaient lui réclamer l'enfant, alors que l'intérêt de ce dernier (et celui de la société) imposaient évidemment un refus. Les parents n'ayant pas consenti l'abandon, l'Assistance publique n'avait pas sur ces enfants les droits de puissance paternelle et de tutelle que la loi lui donne sur les assistés (Nous verrons que, même pour ces derniers, si le réclamant avait reconnu l'enfant ou si celui-ci était légitime, l'Assistance ne pouvait refuser la restitution quand on lui offrait le remboursement des frais causés par l'entretien).

L'Assistance était donc désarmée en face d'une réclamation des parents. « Il ne fallait pas attenter à la puissance paternelle » même s'il en était fait mauvais

usage. Nos tribunaux hésitèrent longtemps à porter atteinte à cette respectable institution et nous verrons que cette crainte les empêcha d'appliquer énergiquement la loi de 1889.

On avait cependant proposé un système qui conférait pleins pouvoirs aux tribunaux. Le Code civil n'a pas accordé au père pour son profit personnel les droits et les avantages qui composent la puissance paternelle : ils ont un but défini qui est seulement l'intérêt de l'enfant. Si ce but n'est pas atteint parce que le père manque à son devoir, pourquoi lui laisser des pouvoirs qui lui étaient attribués sous cette condition : s'en servir dans l'intérêt de ses enfants. La condition n'est pas remplie, les pouvoirs doivent être retirés (Vazeilles : *Contrat de mariage*, t. II, n° 431). « Le raisonnement, dit M. Planiol, était d'une rectitude juridique absolue. C'est ce principe qui régit tous les rapports de droit synallagmatiques ; c'est sur lui que sont fondés le droit de rétention et l'action en résolution de l'article 1184. On peut dire qu'il s'imposait. Cependant personne n'a essayé d'en tirer parti ».

Les tribunaux ne surent pas ou ne voulurent pas s'en servir. Ils n'avaient donc à leur disposition pour prononcer la déchéance de la puissance paternelle que les articles 334 et 335 du Code pénal qui frappaient les parents coupables d'avoir excité ou favorisé habituellement la débauche de leurs enfants.

La loi du 7 décembre 1874 sur les enfants employés dans les professions ambulantes, introduisit trois nouveaux cas de déchéance :

1^o Lorsque les père et mère ont livré leur enfant à une personne exerçant une des professions dites ambulantes (ces professions sont énumérées dans l'article 1^{er} de la loi : saltimbanques de toutes sortes, directeurs de cirques, montreurs d'animaux).

2^o Lorsque les père et mère auront livré l'enfant à des gens sans aveu faisant métier de la mendicité.

3^o Lorsqu'ils les auront employés eux-mêmes à mendier, soit ouvertement, soit sous l'apparence d'un métier.

La déchéance est facultative : « pourront être privés... » dit la loi. Elle n'a lieu dans ces trois cas que si l'enfant est âgé de moins de 16 ans.

Cette loi de 1874, fréquemment et sérieusement appliquée, pouvait rendre les plus grands services à la cause de l'enfance. En 1875 il y avait eu 31 poursuites pour toute la France. En 1902, il y en a eu 42 : 11 ont abouti à la déchéance paternelle. Dans l'intervalle le chiffre des poursuites était tombé à 5 en 1879, à 1 en 1883. Il faut en conclure que les autorités, les parquets, ne veulent pas ou ne savent pas s'en servir (1).

Jusqu'en 1889, on expliquait ce fait en faisant remarquer que le législateur avait omis de statuer sur le sort des enfants soustraits à la puissance paternelle. On aurait pu faire pour eux ce qui a été fait pour les moralement abandonnés : les confier au service des enfants assistés. Naturellement, il aurait fallu subventionner ce

1. *Rev. pén.*, année 1880, p. 368, 372, 569 ; année 1902, p. 688 et 804.

service en conséquence. On s'est arrêté à ce système pour la loi de 1889, cependant les résultats n'ont pas répondu aux espérances. La grande raison de ces échecs est l'indifférence des administrations et... des administrés, c'est-à-dire du public. Nous en reparlerons plus loin à propos de la loi du 24 juillet 1899.

Cette loi se trouve toute entière contenue en germe dans l'article 13 de la proposition de loi déposée en 1875 par M. Félix Voisin, au nom de la commission d'enquête que l'Assemblée nationale avait chargée dès 1872, d'étudier la réforme de notre régime pénitenciaire en vue d'assurer le sort des jeunes détenus libérés. Cet article 13 était ainsi conçu : « Les père et mère de l'enfant conduit dans une maison de réforme peuvent être privés de la garde de sa personne jusqu'à sa majorité ou son émancipation : 1° s'ils ont été condamnés comme coauteurs ou complices d'un crime ou d'un délit commis par cet enfant ; 2° s'ils ont été condamnés comme coauteurs ou complices d'un crime ou d'un délit commis sur cet enfant, sans préjudice de l'article 335, § 2, du Code pénal, spécialement applicable au délit d'excitation de mineur à la débauche ; 3° s'ils l'ont volontairement abandonné ; 4° s'ils n'ont habituellement exercé sur lui aucune surveillance ; 5° s'ils sont eux-mêmes d'une inconduite notoire ».

Ces idées furent reprises par les auteurs de la loi de 1889. Le conseil supérieur de l'Assistance publique fut consulté ; un texte fut voté sur le rapport de M. Loys Brueyre qui représentait déjà l'Assistance publique au sein de la commission extraparlamentaire chargée en

1881 d'étudier les cas de déchéance de la puissance paternelle et qui y avait fait adopter les dispositions relatives à la tutelle de l'Assistance publique et le titre II concernant la cession volontaire des droits de puissance paternelle.

Le gouvernement s'inspira de ce texte pour rédiger le projet définitif qui fut voté le 25 mai et promulgué le 24 juillet 1889. La nouvelle loi constituait un progrès sensible au point de vue de la protection de l'enfance malheureuse, tout en protégeant les enfants contre les mauvais traitements, les mauvais exemples de parents indignes, elle facilitait aux administrations publiques et à la bienfaisance privée leur œuvre de relèvement et d'éducation.

Au point de vue de l'Assistance publique, la loi défère à cette administration la tutelle des enfants dont les parents sont déchus de la puissance paternelle, lorsqu'une tutelle de droit commun n'est pas instituée à l'égard de ces enfants ; elle met leur entretien à la charge de l'Assistance publique lorsqu'il est établi par une décision judiciaire qu'à raison de l'indigence des parents, il ne peut être exigé aucune pension. L'enfant de parents déchus, l'enfant qui n'a pas un tuteur de droit commun se trouve à l'état d'abandon ; c'est un orphelin légal : c'est la société représentée par l'assistance publique qui doit pourvoir à l'éducation et à l'entretien de cet enfant (1). Pour les départements qui voulurent bien faire l'assimilation proposée par l'ar-

1. Circulaire du 16 août 1889.

ticle 25, il existait désormais deux nouvelles catégories d'enfants assistés : ceux qui ont été confiés à l'Assistance publique par un tribunal après déclaration de la déchéance des parents ; ceux que leur père, mère ou tuteur confie volontairement à l'assistance publique (art. 17) ou ceux que cette administration recueille volontairement sans l'intervention des parents ou du tuteur (art. 19 et 20).

Nous ne nous étendrons pas sur les nombreux cas de déchéance établis par la loi. On comprend aisément en les lisant qu'il y ait danger pour l'enfant (et pour la société) à les laisser aux mains de parents condamnés pour les motifs cités dans l'article 1 et l'article 2 de la loi de 1889 (1).

Dans les articles 17 et 19, il y a pour les personnes charitables, les associations de bienfaisance et l'administration publique un moyen d'assurer aux enfants le bénéfice de l'éducation en vue de laquelle ces personnes ou ces administrations consentent à s'en charger.

L'article 17 porte : lorsque des administrations d'assistance publique, des associations de bienfaisance régulièrement autorisées à cet effet, des particuliers jouissant de leurs droits civils, ont accepté la charge de

1. Condamnations comme auteurs, coauteurs ou complices de crime ou de délit commis sur leurs enfants ; pour excitation de mineurs à la débauché ; pour séquestration, suppression, abandon d'enfants ; pour vagabondage ; et en dehors de toute condamnation, pour ivrognerie habituelle, inconduite notoire, mauvais traitements compromettant la santé, la sécurité ou la moralité de leurs enfants.

mineurs de 16 ans que des père, mère ou tuteurs autorisés par le conseil de famille leur ont confiés, le tribunal du domicile des parents ou tuteurs peut, à la requête des parties intéressées agissant conjointement, décider qu'il y a lieu, dans l'intérêt des enfants, de déléguer à l'Assistance publique les droits de puissance paternelle abandonnés par les parents et de remettre l'exercice de ces droits à l'établissement ou au particulier gardien de l'enfant.

D'après les articles 19 et 20, ceux qui ont recueilli l'enfant peuvent adresser au président du tribunal de leur domicile une requête afin d'obtenir que, dans l'intérêt de l'enfant, l'exercice de tout ou partie des droits de la puissance paternelle leur soit confié.

Ceux qui recueillent l'enfant, et les services d'enfants assistés en particulier, sont dès lors armés contre des réclamations injustifiées ; ils peuvent opposer un titre aux parents qui voudraient reprendre leurs enfants contre l'intérêt de ces derniers.

Ainsi la sécurité indispensable au succès de leur œuvre leur était assurée.

Nous avons dit à propos de la loi de 1874 que son échec était dû à l'omission faite par le législateur : il n'avait pas statué sur le sort des enfants soustraits à la puissance paternelle et à la tutelle. On ne peut faire le même reproche au législateur de 1889.

Le sort de l'enfant a été réglé avec le plus grand soin. Le législateur a voulu qu'au point de vue de la protection et de l'assistance qui leur est due par la société, les enfants de parents déchus fussent assimilés aux enfants

abandonnés, puisque, moralement, tout au moins, leur situation est semblable en fait. Dès qu'un jugement de déchéance est rendu dans des conditions telles que les enfants de l'individu déchu ne sont plus sous la puissance paternelle de personne, ils passent sous la tutelle de la puissance publique, sans qu'il soit pour cela besoin d'une décision judiciaire.

De la sorte, l'enfant dont les parents sont déchus de la puissance paternelle ne reste pas un instant sans protecteur légal. C'est M. Brueyre qui proposa et fit adopter l'idée de cette tutelle de l'Assistance publique, tutelle de droit existant dès l'instant de la déchéance et à laquelle on peut recourir à défaut d'organisation d'une tutelle de droit commun. C'est grâce à cette combinaison ingénieuse qui mettait à la disposition de la loi nouvelle les services d'enfants assistés que la déclaration de déchéance a pu produire un résultat effectif. Nombreux, en effet, sont les enfants dont la tutelle de droit commun ne peut être organisée. On sait maintenant à qui les confier pour assurer leur protection et leur éducation.

La part de l'Etat dans les dépenses des services d'assistés devait être augmentée pour les départements qui feraient l'assimilation proposée à l'article 25. Après quelques années cette assimilation était faite dans tous les départements et la loi de 1904 en rangeant les moralement abandonnés parmi les pupilles de l'Assistance ne fait que consacrer un état de choses existant. Mais de ce que l'assimilation légale a été faite, il ne s'ensuit pas que les administrations départementales fussent très

généreuses dans l'admission des moralement abandonnés. D'ailleurs, il faut avouer que certains de ces enfants sont déjà assez vieux pour avoir contracté, en raison du milieu où ils ont vécu, de mauvais penchants et des vices. Les administrations départementales sont alors très embarrassées pour les placer.

Nous avons pu constater nous-mêmes en interrogeant des instituteurs et des paysans que, en pareille circonstance, le placement familial est dangereux comme contaminant les autres enfants. Nous avons vu de braves cultivateurs, terrorisés par des gamins de 10 à 13 ans auxquels ils n'osaient plus faire la moindre observation, venir supplier le médecin-inspecteur de les faire débarrasser au plus vite de ces mauvais garnements.

La vie de l'hospice est trop douce et ne comporte pas l'autorité, la contrainte nécessaire aux jeunes dévoyés. Il faudrait pour eux des établissements spéciaux dans le genre des réformatoires et professionnels schools des Anglais et des Américains. C'est ce que la loi du 28 juin 1904 a tenté de créer chez nous. Mais ici encore les ressources font défaut. Les écoles professionnelles départementales pourraient bien se faire attendre aussi longtemps que les prisons cellulaires qui devaient être construites dans chaque département. Pour l'instant il faut se contenter des établissements privés, lesquels ne suffisent plus au contingent qu'on leur adresse. La loi du 28 juin 1904 dit bien que chaque département, faute d'avoir un établissement à lui est tenu, dans le délai de trois ans, de traiter avec un établissement public ou autorisé à cet effet ; on comprend facilement que pour

éviter la dépense de construction et d'entretien d'un pareil immeuble, les départements traitent avec des établissements existants (1) ; c'est donc la conservation de l'ancien état de choses et les services d'assistance hésitent à recueillir les enfants déjà grands, auteurs de délits ou provenant de familles indignes (2). C'est là cependant la condition du fonctionnement de la loi de 1889 ; le but est de sauver ces enfants, de les protéger contre les mauvais exemples et contre leurs propres instincts. Beaucoup d'autres lois s'étaient occupées de protéger l'enfance. Mais celle-ci va prendre l'enfant dans le milieu, dans la famille même où il recevait de mauvais enseignements et elle s'efforce d'en faire un honnête homme.

Conçue dans un but charitable et social, c'était une de ces mesures d'humanité sur lesquelles on peut fonder de grandes espérances. « Sage dans son principe, claire dans ses formules, pratique dans ses dispositions », « bien faite sinon parfaite », elle a donné d'excellents résultats chaque fois qu'on a bien voulu l'ap-

1. Le Conseil d'Etat est actuellement saisi d'un règlement d'administration publique préparé par le conseil supérieur de l'Assistance publique sur le rapport de M. Brueyre. Mais le Conseil d'Etat n'a pas encore statué.

2. La Seine possède deux établissements de réforme : l'école de réforme de la Salpêtrière (filles) et l'école de préservation Théophile Roussel (garçons) (ancienne maison d'éducation privée de Montesson, devenue établissement départemental en 1901). Il y a dans la Seine-Inférieure des établissements analogues.

pliquer ; mais elle devait, elle doit en donner davantage encore

Pourquoi ces résultats n'ont-ils pas été plus rapides et plus importants ?

Cela tient d'abord à l'état d'esprit des magistrats, tout de défiance à l'égard d'une loi qui paraît porter atteinte à la puissance paternelle : aussi se sont-ils montrés très difficiles pour en prononcer la déchéance.

De plus, l'administration est le plus souvent peu désireuse d'intervenir parce que cette intervention serait l'origine de mesures coûteuses pour les divers budgets publics. On redoute les dépenses qu'impose l'entretien de tous ces enfants. De là, inertie des fonctionnaires quand on les sollicite d'appliquer la loi. Comme le fait si bien remarquer M. le professeur Berthélemy, la déchéance n'est prononcée que si le parquet le demande, mais pour ce, on doit lui faire constater les cas d'abandon moral. Qui donc provoquera cette constatation ? La police et l'administration ne s'en occupent que si les faits se révèlent publiquement ; les particuliers, les voisins craignent le scandale et les vengeances.

Cependant, il ne faut pas se décourager, la loi doit donner encore de bons résultats ; il suffit pour cela que les magistrats, persuadés de l'utilité de son application, apprennent à la connaître et à en user d'une façon plus complète et plus sûre. Aujourd'hui, l'idée de puissance paternelle a perdu beaucoup de sa force. D'ailleurs, pour appliquer sans embarras et sans remords les mesures édictées en 1889, il suffira à nos magistrats de

penser que la puissance paternelle ne saurait subsister lorsqu'il en est fait mauvais usage.

Enfin, il est permis d'espérer que les administrations départementales ne se laisseront plus dominer en matière d'assistance par d'étroites considérations financières.

Nous ne nous lasserons pas de le répéter : l'économie la plus profitable est celle qu'on réalise en élevant, en instruisant des enfants pour éviter de laisser grandir des criminels ou des mendiants.

ENFANTS EN GARDE

La loi de 1904 nomme ainsi les enfants dont la garde a été confiée par les tribunaux à l'Assistance publique, en exécution des articles 4 et 5 de la loi du 19 avril 1898 (1).

On a reproché à la loi de 1889 de forcer les juges à prononcer la déchéance de tous les droits constituant la

1. Art. 4. — Dans tous les cas de délits ou de crimes commis par des enfants ou sur des enfants, le juge d'instruction commis pourra en tout état de cause, ordonner, le ministère public entendu, que la garde de l'enfant soit provisoirement confiée, jusqu'à ce qu'il soit intervenu une décision définitive, à un parent, à une personne ou à une institution charitable qu'il désignera ou enfin à l'Assistance publique.

Art. 5. — Dans ces mêmes cas, les cours ou tribunaux, saisis du crime ou du délit pourront, le ministère public entendu, statuer définitivement sur la garde de l'enfant.

puissance paternelle. Il faut remarquer que c'est la jurisprudence créée par les tribunaux qui donne cet effet à la loi. La jurisprudence décide que : 1^o la déchéance est nécessairement totale et s'applique à tous les droits qui s'y rattachent ; 2^o elle est générale et s'étend à tous les enfants du père indigne, alors que souvent un seul de ces enfants était l'objet de mauvais traitements.

Il y avait pourtant un moyen d'assurer la protection des enfants sans recourir à la déchéance : « C'est l'article 17 de la loi de 1889, disait M. Brueyre dans son rapport de 1891 au comité de la défense de Paris, qui fournit ce moyen : il est employé dans la région lyonnaise et usité surtout dans le cas où la déchéance est encourue du § 6 de l'article 2. En pareil cas, le parquet convoque les parents et les invite à procéder à la cession judiciaire, soit en faveur de l'Assistance publique, soit en faveur d'une société de patronage ou d'un particulier disposé à recevoir l'enfant. C'est seulement en cas de refus persistant des parents qu'on recourt à la déchéance ».

Ce procédé qui, en définitive, ne fait que donner lieu à l'application d'une disposition légale, n'a rien de contraire aux principes. Il a l'avantage d'écarter, dans certains cas la mesure rigoureuse que bien des tribunaux hésitent à ordonner. Il est plus expéditif et d'une procédure moins compliquée que la déchéance (*Bulletin de la Société des Prisons*, 1891, p. 329 : communication de M. Berthélemy sur le sauvetage de l'enfance et le Patronage des libérés de Lyon).

Les tribunaux se sont peu servis de ce procédé et ont consacré la jurisprudence citée plus haut. Or, avant 1889, ces tribunaux se reconnaissaient le droit de prendre des mesures équivalant à une déchéance partielle des parents, en les privant, par exemple, du droit de garde. « Il semblait naturel, dit M. le professeur Planiol, de décider que les tribunaux étant désormais autorisés à prononcer une déchéance radicale et complète de la puissance paternelle, pouvaient à plus forte raison, ordonner des mesures d'une gravité moindre et en déterminer l'étendue selon les circonstances. C'eût été une application toute simple et toute raisonnable de cette idée que « qui peut le plus peut le moins ». Je persiste à croire que la jurisprudence a manqué ici à sa tâche qui est d'assouplir les lois au lieu de les rendre inutilement rigides. Elle a abandonné trop facilement un système avantageux qu'on pouvait considérer comme acquis (1). La loi du 5 avril 1898 est venue réparer, mais en partie seulement, la perte que cette interprétation étroite des textes avait causé à un système nécessaire de surveillance et de répression ».

Il a donc fallu une loi spéciale pour que les tribunaux se décident à prononcer la déchéance partielle. Les articles 4 et 5 de la loi de 1898 permet'tent en effet, non

1. Il convient de remarquer qu'à Paris, le tribunal ratifie sans difficulté conformément aux articles 47 et 49 les propositions de délégation de la puissance paternelle à l'Union pour le sauvetage de l'enfance. V. le Bulletin annuel de cette société qui est actuellement tutrice d'environ un millier d'enfants en vertu du titre II de la loi de 1889.

pas même à vrai dire une déchéance partielle, mais le simple démembrement de la puissance paternelle : seul le droit de garde est retiré aux parents pour être confié à l'Assistance : celle-ci n'a pas la tutelle intégrale et les enfants admis à ce titre dans les services d'assistés sont seulement placés sous la protection de l'autorité publique. Victimes ou prévenus de délits, ces enfants sont confiés au service en vertu d'une ordonnance du juge d'instruction. C'est là une mesure provisoire, toujours susceptible d'être confirmée par le tribunal. Mais ce simple article réalise un immense progrès : il permet d'éviter à l'enfant l'envoi en prison d'un effet si pernicieux, si déplorable pour les jeunes dévoyés. La prison, c'est le contact presque inévitable avec des gens qui pervertiront complètement celui qu'on pouvait ramener au bien. Grâce à la loi de 1898, le juge d'instruction peut confier l'enfant à l'Assistance en attendant qu'il ait recueilli les renseignements nécessaires pour statuer définitivement. Il ne faut pas se dissimuler que l'Assistance ne tient guère à recevoir ces petits pensionnaires : elle ne sait où les hospitaliser, nous l'avons dit plus haut à propos de la loi de 1889. Aussi les juges feront-ils bien de s'inspirer des paroles suivantes prononcées au Sénat par M. Bérenger, pour user de la permission qui leur est conférée par l'article 4 : « Pourquoi ne pas autoriser la remise de l'enfant aux institutions charitables, souvent beaucoup plus en mesure de le recueillir que les particuliers, et même, en province, que l'Assistance publique, encore si imparfaitement organisée à cet égard ? » Bien que prononcées depuis plus de

10 ans, ces paroles sont malheureusement encore l'expression de la vérité. Les services d'enfants assistés sont mal organisés pour recevoir des petits garnements déjà pervertis ; il y a vraiment danger à les confondre avec d'autres enfants dans les hospices ou les écoles, à les confier à d'honnêtes gens qui, dans les campagnes surtout, n'ont pas l'autorité nécessaire pour les maintenir.

Et cependant, cette organisation s'impose, car l'Assistance publique ne peut refuser d'accepter la garde d'un mineur de 16 ans qui lui est confiée par un tribunal conformément aux articles 4 et 5 de la loi de 1898.

Cette question qui s'était posée avant la loi de 1904 a été tranchée par la Cour de cassation (1). D'après elle, l'Assistance n'a pas le droit d'opérer elle-même une sélection entre les mineurs qui lui sont envoyés par les tribunaux, d'accepter les uns et de refuser les autres. La loi de 1898 confère aux tribunaux le droit absolu d'envoyer les mineurs délinquants à l'Administration pénitentiaire ou à l'Assistance publique. Seuls, les tribunaux ont qualité pour faire une sélection. Quand ils envoient un enfant à l'Assistance, leur décision doit-être exécutée, sinon la loi de 1898 ne pourrait plus être appliquée et en réalité n'existerait plus. Cette loi impose aux tribunaux l'obligation de prendre une décision. Or, quand une décision de justice a été prise légalement, elle doit recevoir son exécution.

D'ailleurs, on peut dire à propos de la loi de 1898 ce

1. Cass. Crim. rej. 14 août 1902. Cambreleng.

qu'on admet pour la loi de 1889 : « Le législateur a pensé, et avec raison que la tutelle individuelle doit être préférée à toute autre. Il a supposé que l'intérêt moral et matériel d'un enfant était d'être confié à une personne qui pourra s'attacher à lui, plutôt qu'à l'anonymat de l'Assistance publique qui ne pourrait que lui donner des soins matériels. C'est pour cela qu'à côté de la tutelle ordinaire de droit commun, il a cherché à lui assurer le bénéfice de la tutelle officieuse. Ce n'est donc qu'après ces tutelles et en troisième ligne que vient la tutelle administrative que le tribunal ne devra choisir qu'à défaut des deux autres » (1).

L'article 4 de la loi de 1898 dit : la garde de l'enfant sera provisoirement confiée à un parent, à une personne charitable, à une institution charitable, ou enfin à l'Assistance publique. Celle-ci ne sera donc chargée de l'enfant qu'à défaut d'autres institutions ou d'autres personnes.

Dans tous les cas, le sort de l'enfance malheureuse est assuré, en droit, par les lois de 1874, de 1889, de 1898, complétées par les lois du 27 et du 28 juin 1904. Le législateur semble avoir fait tout son possible pour l'arracher aux mauvais traitements, aux mauvais exemples. Seulement, quand on vient à lire les ouvrages de droit, les publications, les revues d'assistance, on constate avec une douloureuse surprise que ces lois ne sont pas largement appliquées. C'est une opinion unanime que nous avons trouvée dans maint recueil. Naturelle-

1. Gaston Drucker : loi du 24 juillet 1889, *Code de l'enfance traduite en justice*.

ment, elles ne sont pas restées tout à fait lettre morte. Pendant quelques années après leur promulgation on les a appliquées assez souvent. Puis, elles sont tombées peu à peu en désuétude et on ne s'en sert que lorsque de nouvelles mesures d'assistance étant en préparation, les discussions et les débats rappellent l'existence des lois précédentes. On est étonné alors de constater que les mesures réclamées à grands cris se trouvaient déjà édictées depuis des années.

Nous avons cité quelques chiffres pour la loi de 1874. Voici en ce qui concerne la déchéance de la puissance paternelle, le compte général de l'Administration de la justice civile pour les 10 années de 1891 à 1900.

Nombre de déchéances prononcées

1891. . .	806
1892. . .	1.057
1893. . .	1.064
1894. . .	1.159
1895. . .	1.175
1896. . .	1.012
1897. . .	1.112
1898. . .	909
1899. . .	946
1900. . .	792

« Eu égard, dit M. G. Drucker, à la population totale du pays, aux progrès constants de l'alcoolisme et à la désorganisation de plus en plus accentuée de la famille

qui en est la conséquence, il est permis de dire que ces résultats sont bien minces. »

En 1905, le tribunal de la Seine n'a rendu que 25 jugements confiant la tutelle à l'Assistance publique et prononçant la déchéance des parents.

Pour la loi de 1898, en 1902 un seul enfant était admis dans le service des enfants assistés de la Seine en application de cette loi ; en 1903 le nombre des admissions s'est élevé à 19 ; en 1904, il a été de 18 ; en 1905, de 7.

Il est du devoir de l'autorité supérieure de combattre l'indifférence du public, l'indifférence des administrations.

Il faut que chacun s'efforce de faciliter et d'encourager l'exécution de ces lois d'assistance dont l'application serait si nécessaire. Il est certain qu'aujourd'hui, ces idées se répandent de plus en plus ; tous les citoyens d'une nation voudront comprendre leur intérêt véritable et tous les efforts s'uniront pour sauver les enfants afin de préserver la société elle-même.

Nous étudierons dans un paragraphe spécial les enfants secourus, qui sont placés sous la protection de l'autorité publique.

En examinant les différentes catégories d'enfants admises à profiter de l'Assistance publique, nous avons pu remarquer que le législateur de 1904 avait cherché à ne laisser de côté aucune classe de petits malheureux.

L'article premier est conçu avec la plus grande largeur de vues.

« Sont qualifiés enfants... les mineurs » c'est-à-dire d'après le Code civil les individus qui n'ont pas 21 ans accomplis. Tous les « enfants » pourront donc être admis dans les services, être confiés à l'Assistance par les tribunaux tant qu'ils n'auront pas 21 ans.

Avant 1904, le législateur ne s'était pas montré aussi large. Le décret de 1811 n'avait pas fixé de limite d'âge pour l'admission. Mais beaucoup de départements, se fondant sur une circulaire ministérielle du 8 février 1823, n'admettaient pas dans le service les enfants âgés de plus de 12 ans. Cette circulaire, faite dans un esprit excessivement dur, voulait, par raison d'économie, réduire par tous les moyens le nombre des pupilles. Donc, à partir de 12 ans, l'enfant abandonné n'avait à compter que sur lui-même ou sur la charité privée. Il était censé en état de se suffire. D'après la circulaire de 1823, l'indigence et même la mort des parents n'étaient pas raisons valables pour que l'enfant tombe à la charge des départements. Il y avait une véritable cruauté à laisser abandonnés à eux-mêmes des enfants aussi jeunes. Peut-on espérer que ces petits, n'ayant aucune protection, aucune direction, puissent vivre sans être exploités et devenir d'honnêtes gens ?

D'ailleurs, depuis longtemps, l'administration avait abandonné les pratiques de 1823 et une jurisprudence s'était établie en vertu d'une circulaire du 21 janvier 1889 qui autorisait les admissions jusqu'à 21 ans. Seulement en cette matière d'assistance qui dépend beaucoup des ressources financières, il ne suffit pas d'auto-

riser, il faut souvent obliger à agir et surtout en fournir les moyens.

Le projet de loi de 1892 portait jusqu'à 16 ans l'âge d'admission dans le service des enfants assistés. On n'avait pas voulu aller plus loin pour ne pas imposer aux départements des charges trop lourdes. D'autre part, on pensait assister les enfants de plus de 16 ans par un autre système. Les jeunes gens de cet âge, s'ils sont valides, sont évidemment en état de gagner leur vie. Les infirmes, les malades, les aliénés pourraient être recueillis dans des hospices, hôpitaux ou asiles : ils appartenaient à l'assistance ordinaire. Enfin, faculté était laissée aux départements d'accueillir les enfants à un âge plus avancé.

Il semble que cette faculté était en contradiction avec une des idées fondamentales de la loi de 1904, régler le service pour toute la France afin d'éviter autant que possible les inégalités. Il serait injuste de voir un infirme de 16 ans admis parmi les enfants assistés dans une région et repoussée dans une autre. De telles injustices existaient avant 1904, mais dès 1892, le but de la loi en préparation était de les faire disparaître. Le législateur de 1904 a pensé que cette limitation était un fâcheux obstacle à l'admission d'enfants âgés de plus de 16 ans et dont l'état moral ou physique faisait à l'administration un devoir de les admettre.

La circulaire du 15 juillet 1904 prévoit d'ailleurs que l'admission au-dessus de 16 ans doit rester une mesure

exceptionnelle, prise quand elle sera impérieusement commandée par l'intérêt de l'enfant.

Nous ne saurions trop approuver cette largeur de vues dans la rédaction de l'article premier. Les jeunes gens au dessus de 16 ne sont plus des enfants et peuvent se suffire à eux mêmes. Cependant leur famille n'en est pas moins là pour les conseiller, les protéger contre bien des dangers, les guider dans les premières difficultés de la vie.

Que deviendront ceux qui n'ont pas de famille ? Pourquoi l'Assistance publique ne les admettrait-elle pas au nombre de ses pupilles, de ses protégés ? Sa tutelle leur sera toujours profitable. Mais cette expression n'est pas assez forte. A ces abandonnés, destinés à subir les plus dures conditions de la vie, l'aide puissante de la grande administration n'est pas seulement profitable, elle est nécessaire.

Ces jeunes gens ne se sentiront plus isolés. Ils pourront recourir à l'appui, aux bons conseils du directeur d'agence, de l'inspecteur départemental. Souvent l'assistance ici sera toute morale et très fructueuse si les agents de l'administration comprennent bien leur devoir.

C'est la loi du 5 mai 1869 qui, en ajoutant aux trois catégories d'enfants reconnues par le décret de 1811 les enfants dont les mères recevaient un secours préventif d'abandon, a, la première, employé ce terme d'enfants assistés. On ne pouvait conserver le nom d'enfants de l'hospice pour ceux qui demeuraient chez leur mère. La loi de 1904, en consacrant cette dénomination d'en-

fants assistés, a divisé en deux classes les diverses catégories d'enfants comprises dans le service des assistés : elle distingue les enfants placés sous la protection de l'autorité publique et ceux qui sont placés sous la tutelle de cette autorité : ces derniers sont les pupilles de l'Assistance.

Les premiers, enfants secourus, en dépôt ou en garde, ont presque toujours une famille, des parents, qui conservent sur eux les droits de la puissance paternelle, soit que leurs enfants aient été recueillis par l'Assistance (enfants en dépôt ou en garde), soit qu'ils demeurent avec eux, mais sous la surveillance de l'autorité publique qui accorde des secours pour leur entretien (enfants secourus).

Pour les enfants secourus et en dépôt, l'Assistance n'a sur eux aucun droit : elle surveille les uns chez leurs parents ; elle protège les autres pendant leur séjour dans le service. Mais les parents conservent tout pouvoir sur eux. Nous savons au contraire que sur les enfants en garde, recueillis à la suite d'une décision d'un tribunal, l'Assistance possède un droit démembré de la puissance paternelle : le droit de garde ; elle peut refuser l'enfant aux parents jugés indignes, s'ils voulaient le reprendre.

Les enfants placés sous la tutelle de l'Assistance n'ont plus de famille en fait (trouvés, abandonnés, orphelins) ou en droit (moralement abandonnés). L'Assistance a sur eux les droits de tutelle dont il sera parlé plus loin.

TITRE II

Enfants secourus

La loi de 1904 définit l'enfant secouru : « celui que sa mère ne peut nourrir ni élever, faute de ressources et pour lequel est accordé le secours temporaire en vue de prévenir l'abandon ». Elle le range parmi les protégés de l'Assistance publique. Celle-ci, en effet, les laisse à leur famille, (à leur mère, le plus souvent) et n'exerce sur eux aucun des droits de la puissance paternelle. Elle aide la mère à les élever et les fait surveiller par ses inspecteurs.

La loi du 5 mai 1869, article 3, portait que des secours sont accordés « en vue de prévenir ou de faire cesser l'abandon ». Cette rédaction fut conservée dans le projet de loi de 1892. Mais l'administration de l'Assistance n'appliquait pas la seconde partie « en vue de faire cesser l'abandon ». Quand elle recueillait un enfant, elle ne pouvait offrir de l'argent à la mère pour le reprendre. C'eût été en quelque sorte une spéculation. Si la mère était en état de reprendre l'enfant, si elle le réclamait, on le lui rendait. Sinon, celui-ci

demeurait pupille de l'Assistance. La loi de 1904 n'a pas jugé utile de reproduire les mots « faire cesser ».

Nous avons parlé plus haut de la loi du 28 juin 1793 : on peut dire que c'est elle qui institua les secours temporaires ; pour le moins, elle en donna l'idée première. Son article 4 porte : « Toute fille qui déclarera allaiter elle-même l'enfant dont elle sera enceinte et qui aura besoin des secours de la nation, aura droit de les réclamer ». Cependant ce n'est qu'après 1830 que les départements commencent à se servir de ces secours préventifs d'abandon. On put croire un moment que cette institution deviendrait la règle du service.

Quelle est la valeur de ce mode d'assistance ? Il y a des arguments pour et contre. Comme toujours, il semble nécessaire, pour qu'on puisse en retirer tous les avantages, qu'une juste mesure préside à son emploi.

En faveur du système, on invoque les raisons suivantes : l'enfant ne trouvera jamais chez une nourrice les soins dévoués, l'affection dont l'entourera sa mère. Les secours temporaires, apportant une limitation au nombre des abandons, diminuent les charges des budgets départementaux. Il est certain qu'un secours temporaire, même élevé, n'est pas une charge aussi lourde que l'entretien d'un pupille pendant de longues années.

L'humanité et l'intérêt financier semblent d'accord : il est très humain d'octroyer un secours à une malheureuse, qui malgré son désir d'élever son enfant, serait obligée de l'abandonner, faute de ressources ; l'enfant sera mieux soigné, quelques privations pourront lui être évitées ; la mère lui donnera du lait plus long-

temps, le vêtira plus chaudement et, lorsqu'il sera sevré, pourra lui fournir la nourriture qu'exige alors l'estomac délicat des jeunes enfants. Il y a donc là un moyen de diminuer la mortalité infantile chez les pauvres. Et ces enfants qu'un secours conserve à leur mère ne seront pas élevés aux frais des départements. Souvent, on évite un abandon pour la raison suivante : en promettant un secours aux mères qui pensaient d'abord à remettre à l'Assistance cette lourde charge d'élever leur enfant, en les engageant à le conserver, il arrive qu'elles se laissent persuader tout en conservant l'intention de l'abandonner plus tard. Elles remportent l'enfant et commencent à l'allaiter. Alors s'établit entre la mère et l'enfant un lien bien difficile à rompre, et en continuant les secours, il se peut que la menace d'abandon soit définitivement écartée. Les circulaires du 24 mai 1856 et du 3 août 1869 appréciaient très favorablement cette institution des secours temporaires et en recommandaient l'application aux administrations départementales.

L'article 3 de la loi du 5 mai 1869 les rangeait parmi les dépenses extérieures du service des enfants assistés. L'Etat n'y contribuait donc pas jusqu'en 1889 où il supporta le cinquième des dépenses tant extérieures qu'intérieures.

Bien que supportées par les seules finances départementales, ces secours se généralisèrent et même, à la suite des circulaires ministérielles, il y eût une sorte d'émulation à les établir. Et, comme c'est à l'emploi qu'on peut juger d'une mesure, voici les inconvénients

qui apparurent bientôt : il y eût une fâcheuse tendance à vouloir empêcher par l'attribution d'un secours des abandons inévitables. Les inspecteurs trouvaient dans ces secours un excellent moyen de diminuer le nombre des enfants assistés dans le service. Certains en usèrent de telle sorte que le nombre des abandons diminuait notablement, tombait même à zéro dans tel département. Sans doute on pouvait alors se féliciter de ce résultat ; c'était un indice de moralisation, dû aux louables efforts, à l'intelligente direction de l'inspecteur qui était arrivé à faire comprendre aux mères l'inhumanité, la honte de l'abandon.

Malheureusement, le zèle déployé fut poussé trop loin : on en arriva à forcer les mères à prendre le secours proposé qui devenait, en quelque sorte, obligatoire. Quel était le résultat quant à l'intérêt de l'enfant ? Il ne faut pas se dissimuler que certaines femmes arrivent à l'hospice bien résolues à se débarrasser de leur enfant. Le secours le plus souvent minime qui leur était accordé ne compensait pas la gêne que leur causait l'enfant. Aussi, lorsqu'on leur imposait le secours, sans doute le service évitait un abandon, mais l'enfant était exposé aux plus graves dangers, non pas que la mère indigne commit un infanticide flagrant, mais le défaut de soins élémentaires, des précautions si nécessaires aux tout jeunes enfants amenait une maladie grave qui emportait le pauvre petit. De toute évidence, en pareil cas, les soins d'une nourrice lui auraient mieux valu que les prétendus « soins maternels » d'une femme dont le plus vif désir était de le voir disparaître.

En admettant que cet enfant survive, sa mère ne s'intéresse pas à lui, l'élève très mal, souvent ne l'élève pas du tout. Le plus souvent, cette femme a une mauvaise conduite ; l'enfant, étant donné les tristes exemples qu'il a sous les yeux, ne peut guère devenir qu'un mauvais sujet.

Les adversaires du système contestent encore l'exactitude des circulaires relatives à la mortalité. Nous avons dit que les secours temporaires pouvaient aider les pauvres gens à mieux soigner leurs enfants. Encore faut-il que ces secours soient suffisants pour apporter une amélioration notable à l'ordinaire des nourrissons. Encore faut-il que la mère les utilise intelligemment et de la façon la plus convenable pour la santé de l'enfant ; enfin que ce soit bien cet enfant qui profite des secours. La tentation doit être grande pour une malheureuse de faire servir l'argent à ses propres besoins. Cela arrive souvent, disent les personnes qui combattent l'institution des secours temporaires, de telle sorte que la mortalité n'est guère moins forte chez les secourus que parmi les assistés ordinaires.

Enfin, il paraît que ce mode de secours retarde seulement l'abandon : celui-ci se produit la plupart du temps à la cessation des secours.

Il ne faut pas condamner le système sur cet exposé de ses mauvais côtés. Une application rationnelle peut donner d'excellents résultats et quelques bonnes mesures suffiront à en supprimer les inconvénients.

« Les excellents effets du secours pour prévenir l'abandon sont trop unanimement reconnus pour qu'il y ait

lieu d'insister à ce sujet », disait M. Brueyre dans son rapport au conseil supérieur de l'Assistance. Nous allons voir que la loi de 1904 est venue apporter des améliorations notables à cette institution des secours temporaires.

Bien que paraissant un instant devenir la règle du service, elle avait été fort négligée dans certains départements où le taux de l'allocation était presque dérisoire, et tout à fait insuffisant pour permettre à une pauvre femme d'élever son enfant. Il y avait un contraste frappant entre quelques départements plus généreux (plus riches aussi), où le secours atteignait 30 francs par mois et ceux où la mère ne touchait pas 5 francs.

Dans 14 départements, le taux de secours mensuel en 1903 variait de 25 francs à 15 francs.

Dans 38 départements, de 14 francs à 10 francs.

Dans 13, de 7 francs à 5 francs.

Le prix du litre de lait étant en moyenne de 15 à 20 centimes, il semble assez difficile qu'une femme entretienne et nourrisse un enfant avec de tels subsides. Quant à le mettre en nourrice, si elle ne peut l'élever elle-même, il ne fallait pas y songer ; en 1903, les départements les moins généreux donnaient au moins 10 fr. aux nourrices. On ne pouvait leur offrir moins.

Cette économie sur les secours était vraiment mal entendue, préjudiciable à l'enfant et au département, car si le petit exposé est porté à l'hospice, il faudra bien l'admettre comme trouvé et au lieu d'un secours temporaire, c'est une lourde dépense qui, pendant des années, va échoir au département.

La loi de 1904, dans son article 55, décide qu'une loi de finances déterminera chaque année par zone les tarifs minima des secours temporaires. Les départements les plus pauvres ne pourront donner de secours au-dessous du taux fixé par la loi, après enquête, d'ailleurs, et avis des conseils généraux. Ces secours seront plus élevés qu'ils ne l'étaient quand les départements les fixaient librement. La loi aurait pu établir un taux fixé et il en fut question à la discussion. Mais un avis très raisonnable prévalut, inspiré par l'idée que les pouvoirs régionaux sont plus à portée que le pouvoir central d'apprécier les mesures d'assistance dans leurs détails : on ne peut fixer un taux unique de secours pour un pays comme la France, comprenant tant de régions différentes. La vie est plus chère, les besoins plus nombreux à la ville qu'à la campagne ; dans les centres industriels que dans les régions agricoles ou maritimes. Le taux fixé selon une moyenne entre les secours les plus bas et les plus élevés serait trop onéreux pour les finances de tel département, et trop inférieur pour les finances de tel autre, qui dispose de grandes ressources ou dont le conseil général est animé d'un large esprit de charité. Il valait donc mieux abandonner aux assemblées départementales le soin de fixer le taux des secours pour leur région, mais tout en prenant la précaution d'établir un minimum raisonnable et en laissant aux départements plus riches ou plus généreux la faculté d'attribuer un secours plus élevé.

Le but étant de diminuer le nombre des abandons, il est nécessaire de donner à la mère une somme suffi-

sante pour lui permettre d'élever son enfant. Aussi la circulaire du 15 juillet 1904 rappelle t-elle aux inspecteurs l'importance qu'il y a pour les départements à accorder des secours élevés. « Plus le département sera ici libéral et plus il aura de chances de voir diminuer le nombre de ses pupilles, partant, ses dépenses pour les prix de pension. Vous aurez à faire partager cette opinion au conseil général, en faisant valoir qu'un secours même très élevé n'est payé que pendant deux ou trois ans, tandis qu'un pupille reste à la charge des finances départementales jusqu'à 13 ans et peut donner lieu à des frais jusqu'à 21 ans ».

En effet, seule, l'allocation d'une somme assez importante peut efficacement mettre obstacle à l'abandon. Il serait bon que les fonctionnaires de l'assistance départementale s'inspirent de cette remarque.

Le mode, la quotité, la périodicité et la durée du secours sont réglés par le conseil général. Cette assemblée est, en effet, mieux placée pour régler les secours et en assurer le service selon les besoins des malheureux de la région. Pour régler les détails de ce service et les approprier aux différentes parties de la France, l'autorité supérieure, l'administration centrale est trop éloignée. L'uniformité de règlement ne pouvant être appliquée ici, une grande liberté est laissée aux conseils généraux. La circulaire ministérielle du 15 juillet 1904 a grand soin d'ailleurs d'indiquer aux inspecteurs les points sur lesquels ils devront éclairer l'assemblée départementale.

Ainsi, elle insiste sur la largeur d'esprit avec laquelle doit être appliquée la loi. Les secours seront accordés toutes les fois qu'ils pourront empêcher l'abandon d'un enfant : « L'énumération du § 2 de l'article 7 n'est pas limitative ; les orphelins pauvres et les autres enfants qu'un parent ou un ami s'offre à recueillir à la condition que pendant quelque temps l'administration lui vienne en aide, peuvent devenir titulaires d'un secours, puisque ces enfants, s'ils n'étaient pas recueillis, tomberaient à la charge de l'Assistance publique ».

L'article 7 porte que le secours peut être accordé aux enfants de femmes veuves, divorcées ou abandonnées par leurs maris.

A l'origine, le secours n'était accordé qu'aux filles-mères, et bien plus tard, les départements continuaient à le limiter à cette seule catégories de nécessiteuses. Sans doute, celles-là surtout ont besoin d'être assistées. Souvent elles n'ont aucune ressource et leurs enfants sont plus que d'autres exposés à souffrir des privations et du manque de soins.

Cependant, les femmes veuves, celles dont le mari est malade, infirme, en un mot incapable de travailler pour faire vivre sa famille, ne sont-elles pas aussi dignes de pitié ? Nous ne dirons pas, comme certains l'ont fait, qu'elles le sont davantage que les filles-mères parce que celles-ci supportent après tout les conséquences de leur faute.

Ce n'est pas ainsi qu'il faut envisager la question : on veut protéger la vie de l'enfant ; on s'efforce de le faire élever par sa mère, celle-ci étant censée le soigner

mieux que toute autre femme, et d'ailleurs lui devant son affection et ses soins puisqu'elle l'a mis au monde. Mais si elle a besoin d'un secours pour l'élever qu'importe l'origine de l'enfant.

L'enfant naturel n'appartient pas forcément et de par une règle inéluctable à une famille pauvre.

L'enfant légitime n'est pas, de par sa légitimité, mis à l'abri de la misère. Que signifient alors les distinctions faites jusqu'ici ? La circulaire du 13 juillet 1904 dit bien : « Jamais, dans les lois d'assistance, cette distinction entre légitimes et naturels n'a été admise ». Cependant, est-ce qu'elle-même ne prend pas soin de dire qu'il n'y a pas lieu d'établir des tarifs différents suivant l'origine des enfants.

Si la distinction n'était pas admise dans les lois, on ne peut nier qu'elle existait en fait. Les départements, dans le but de ménager leurs finances (éternelle préoccupation), n'accordèrent d'abord de secours qu'aux filles-mères. Puis le domaine de l'assistance maternelle s'est élargi : la mère légitime a été admise à recevoir l'aide du département. Mais les secours qui lui étaient accordés furent trop souvent considérés comme exceptionnels et trop souvent, alors qu'elle était accablée de charges plus lourdes, elle touchait une somme plus faible que la fille-mère.

Les départements prétendaient d'ailleurs que c'était le bureau de bienfaisance, l'assistance communale qui devait venir en aide aux mères légitimes. Celles-ci, pendant longtemps, n'ayant pas le droit d'abandonner leur enfant, ne pouvaient recevoir le secours préventif

d'abandon. Mais, on le sait déjà, les bureaux de bienfaisance n'existaient pas dans toutes les communes et les taux de secours accordés par eux étaient parfois très bas, 3, 4, 5 francs, alors que la fille-mère recevait du département 10 ou 12 francs. Encore une fois, le but est de sauver l'enfant. Poussée par la misère, la mère préférera exposer son enfant plutôt que de le voir mourir de privations sous ses yeux, et en fin de compte, la charge, et une charge plus lourde, retombera malgré tout sur le département. Tel est le résultat d'une pratique routinière, fondée sur un désir d'économie mal entendue, se cramponnant à ce préjugé que l'enfant légitime est censé à l'abri du besoin parce qu'il a une famille. Mais cette famille peut être dans la plus affreuse misère ! Mais cette famille peut se composer uniquement de la mère, légitime, soit, mais qui, sans ressources, sans travail, n'a, pas plus que la fille-mère, de talisman spécial pour élever ses enfants.

Comme le dit l'exposé des motifs du projet de 1892, ni le boulanger, ni le patron ne tiennent compte des distinctions d'état civil. La même misère crée pour les enfants le même péril et devrait déterminer la même assistance.

On a fait à cette extension des secours aux enfants légitimes une objection autrement sérieuse, autrement profonde que la distinction doctrinale entre les divers organes d'assistance publique.

« Il ne faut pas, disait M. Brueyre, que les secours destinés exclusivement à prévenir ou à faire cesser

l'abandon, se transforment en secours à l'indigence. Cette pratique aurait un caractère dissolvant sur le service tout entier. Il n'y a plus de limites à la dépense et l'on habitue ainsi la population à compter de plus en plus sur l'Etat pour élever ses enfants. »

Il y a là un danger dont il ne faut pas se dissimuler la gravité. L'individu a une tendance à se décharger sur la collectivité des charges qu'avec un peu d'effort personnel il pourrait supporter. Mais pour nous la question est celle-ci : un enfant est exposé à souffrir, à mourir peut-être à cause du dénûment de sa mère : Cette femme doit recevoir un secours, que l'enfant soit légitime ou non : il s'agit d'abord de sauver la vie de cet enfant ; le secours doit être accordé, et accordé par le département puisque seul encore, il possède les ressources suffisantes pour y subvenir. Ceci posé, nous comprenons que les précautions nécessaires soient prises pour éviter l'exploitation du budget départemental. C'est l'inspecteur des enfants assistés qui délivre ces secours, et, comme le dit M. Brueyre, il doit procéder avec prudence et tact.

Quoiqu'il en soit, étant donnés les termes de la loi de 1904, les conseils généraux devront bien se persuader que le secours est dû à la mère nécessiteuse, légitime ou non. Les tarifs différentiels ne peuvent plus reposer sur les distinctions selon l'origine des enfants, mais sur le degré de misère, sur les charges plus ou moins lourdes des mères. Comme le dit la circulaire de 1904, la loi ne fait pas de distinction : « Un secours est accordé pour permettre à la mère pauvre... » (art. 7).

Mais bien avant la loi de 1904, la loi de 1869 permettait déjà l'attribution d'un secours aux veuves avec enfants légitimes et le Conseil général de la Seine avait décidé, en 1892, que des secours seraient accordés à toutes les personnes ayant chargé d'enfants qui ne posséderaient pas ou ne seraient pas en état de gagner les ressources nécessaires pour les élever. Décision pleine d'humanité et s'inspirant de la réalité des faits.

La loi de 1904 n'accorde pas de secours aux enfants ayant encore leur père ou leurs grands parents. Cependant, comme on vient de le voir, il y a des cas où cela serait d'une grande utilité. Le conseil général de la Seine s'était montré plus large.

Une loi de finances du 22 avril 1905 est venue modifier les articles 3 et 7 de la loi de 1904 : il suffit maintenant que la famille soit dans un état de misère tel que l'absence de secours mette en danger la vie d'un jeune enfant par suite des privations ou fasse craindre un abandon pour que le secours soit accordé.

Seulement, avec cette extension des secours, il y a une menace pour les finances départementales et aussi pour celles de l'Etat qui contribue aux dépenses.

Dans son rapport au conseil supérieur de l'assistance, M. Brueyre indiquait déjà le danger. Il faut éviter par l'attribution trop facile des secours de laisser croire aux parents que la charge d'élever leurs enfants incombe à l'Etat. C'est un devoir qui s'impose à eux d'abord et avant toute autre considération. Seulement la misère, les infirmités peuvent justifier l'intervention charitable de la collectivité.

Il faut que les citoyens comprennent bien qu'ils ne doivent pas s'habituer à compter sur lui, ce qui tuerait chez eux toute prévoyance, toute initiative, toute action individuelle. Pour éviter ce danger, il faut n'accorder de secours qu'en cas de réelle nécessité. Il y a là une question bien difficile à résoudre : on devrait venir en aide à tous les malheureux, sans exception. Mais, en supposant qu'on puisse le faire, cette assistance généralisée tue l'énergie individuelle. La plupart des hommes ne travailleraient plus si quelque institution charitable leur assurait le strict nécessaire à la vie.

Toujours est-il que le nombre des secourus et des pupilles, et le chiffre des dépenses du service, s'accroissent d'une façon considérable qui n'est pas en rapport du tout avec le mouvement de la population.

Ainsi dans le département de la Nièvre, il y avait en 1888 905 assistés et secourus qui coûtaient 101.517 fr. En 1906, il y avait 2.246 enfants assistés coûtant 275.131 francs. Comme la population du département n'a pas doublé dans le même espace de temps, que faut-il conclure ? A un accroissement énorme de la misère ? A une crise provoquée par la facilité d'admission des pupilles, la facilité d'attribution des secours ? Ou bien faut-il voir, dans cette augmentation du nombre des assistés, qui, dans le département cité, s'est opérée d'une façon régulière et sans à-coups, l'effet d'un phénomène sociologique, diminution d'affection chez les parents, désir de se débarrasser de leurs charges de

famille sur la collectivité ? Il est bien difficile de se prononcer.

Quoiqu'il en soit, bien des hommes éminents l'ont dit (et parmi eux des philanthropes renommés), il faut garder un juste milieu. Si l'Etat (c'est-à-dire la masse de ceux qui travaillent et contribuent à payer les impôts) a le devoir de venir en aide aux malheureux, il doit aussi éviter les abus énormes qu'entraînerait l'exploitation de cette mission charitable. C'est ce qui justifie les enquêtes et les formalités précédant l'attribution des secours,

La décision de la loi permettant de mandater les secours au nom de la nourrice est aussi une mesure contre l'exploitation des finances publiques. Les secours temporaires étant accordés pour élever l'enfant, il faut s'assurer qu'ils sont employés dans ce but. Si la mère nourrit elle-même, garde l'enfant chez elle, les fonctionnaires de l'assistance, inspecteurs, dames visiteuses, surveillent l'entretien du nourrisson, font les observations nécessaires. Quand l'enfant est placé en nourrice, la mère ne pouvant l'élever pour raison de travail ou de santé, c'est elle cependant qui, en principe, reçoit le secours qui lui sert à payer le prix de pension de la nourrice. Mais certaines femmes utilisaient le secours pour leurs besoins personnels et parfois le dépensaient de fort triste façon. La nourrice, non payée, rapportait le petit à l'assistance et, en fin de compte, c'était un abandon qu'il aurait mieux valu faire de suite.

Une circulaire ministérielle du 20 février 1889 permit de verser les fonds directement à la nourrice. La

loi de 1904, article 7, a consacré cette réforme : « Le secours peut être mandaté au nom de la nourrice ».

On avait proposé de confier l'enfant à l'Assistance publique (en qualité de pupille), si la mère était obligée de le mettre en nourrice. Mais la solution adoptée est préférable pour l'enfant ; comme le fait remarquer l'Exposé des motifs du projet de loi, il se trouvera repris par sa mère et dans une situation meilleure que celle des pupilles. Il aura en effet une famille et sera entouré d'une affection qui, la plupart du temps, n'échoit guère aux pupilles.

On avait songé à faire une obligation du mandat direct à la nourrice. Le projet de loi de 1892 a encore repoussé cette idée. Il ne faut user du mandat direct que si la mère n'emploie pas convenablement le secours. Agir autrement, enlever sans prétexte le droit de toucher l'argent, c'est prendre des mesures préventives contre des personnes qui peuvent être parfaitement honnêtes. « Pourquoi, dit l'exposé des motifs, refuser à la mère le secours lorsqu'elle offre des garanties très sérieuses ? Pourquoi lui interdire ce témoignage de confiance dans les cas où il paraîtrait de nature à la relever à ses yeux et à développer en elle le sentiment de la responsabilité ».

Enfin, n'est-ce pas affaiblir encore le lien qui l'unit à l'enfant ? L'Assistance lui donne de l'argent, mais, en fait, quand la mère le remet elle-même à la nourrice, il lui semble que c'est elle qui le fournit, elle s'intéresse davantage à la façon dont il profite à son enfant. Il y a là une relation de plus entre ce dernier et sa mère,

relation qui ferait défaut si le secours était toujours remis directement à la nourrice.

Toutes ces raisons furent très clairement exposées par M. Brueyre : il démontra que le paiement à la nourrice est susceptible d'augmenter les charges du département (surtout s'il s'y trouve de grandes villes) et désintéresse presque sûrement la mère de son enfant. Et, faisant remarquer que le département de la Seine s'efforce avant tout d'obtenir pour l'enfant l'allaitement maternel, M. Brueyre donnait les renseignements suivants : « Le département de la Seine consacre maintenant (en 1891), 400.000 francs par an à délivrer des secours de 25 à 30 francs par mois aux mères pour leur permettre d'allaiter elles-mêmes leurs enfants. La moralité y gagne et la santé de l'enfant en bénéficie à un tel point que la mortalité des enfants allaités par leurs mères n'est que de 19 p. 100, tandis que la mortalité des enfants placés dans nos services de nourrices en province, malgré la belle organisation de ces services est de 38 p. 100. Or, sur 3.000 enfants allaités par leurs mères, grâce aux secours de l'Assistance, on a donc sauvé par an près de 20 p. 100 d'entre eux, soit 600 enfants, par ce seul changement de système.

... Il convient de laisser les conseils généraux apprécier la situation et nous borner seulement à indiquer dans la loi qu'ils ont la faculté d'ordonnancer directement les secours aux nourrices. »

C'est le système adopté par la loi de 1904.

En 1906, le département de la Seine a donné des secours à 6.252 enfants élevés par leurs mères dans

Paris et à 3.864 enfants (toujours allaités par leurs mères) dans la banlieue. Sur le total de ces 10.116 enfants secourus, 4.849 recevaient des secours périodiques (c'est-à-dire payés tous les mois).

La loi a soin de dire que le secours est réduit, suspendu ou supprimé si la mère cesse d'être indigente ou si elle cesse de donner ou de faire donner les soins nécessaires à son enfant. C'est une mesure très juste : l'intervention de l'Etat (représenté ici par le département) doit cesser dès qu'elle n'est plus justifiée par une situation vraiment digne d'intérêt. La suppression du secours n'est d'ailleurs pas obligatoire : on peut le réduire ou le suspendre seulement.

Pour la mère indigne qui ne soigne pas son enfant et gaspille le secours alloué en faveur de celui-ci, la sanction s'impose. Mais si le secours est supprimé, l'Assistance doit s'efforcer de reprendre l'enfant afin de lui éviter les privations et parfois la mort que la mauvaise conduite ou l'indifférence de la mère amènerait presque sûrement.

La loi en permettant aux Conseils généraux de fixer le mode, la quotité, la durée du secours leur donne le moyen de choisir la meilleure méthode, celle qui s'adaptera le mieux à la région. C'est à eux de décider si l'on paiera par mois ou par trimestre, d'avance ou à terme échu. Mais la circulaire ministérielle insiste avec raison sur l'utilité qu'il y a à donner à la mère un secours de « premier besoin ». Celle-ci est souvent dans une grande misère quand on l'engage à conserver son

enfant. Mais si le secours est payé par mois ou par trimestre échu, comment la malheureuse attendra-t-elle cette échéance ? Au moment où elle relève de grossesse, où elle ne peut guère travailler, ou souvent elle a des frais de maladie et de convalescence, restera t-elle sans aide avec la perspective d'une allocation encore lointaine ? Ou bien le secours doit être payé d'avance ou bien il faut donner un secours immédiat, « de premier besoin », qui permettra d'attendre l'allocation mensuelle. Sinon, on s'expose toujours à voir reparaitre la tentation de l'abandon.

La circulaire prévoit le don immédiat d'une layette. Le secours en argent pourrait en effet être absorbé par l'achat du linge nécessaire au nouveau-né ; il est donc absolument utile d'octroyer à la malheureuse mère, en même temps que le secours de premier besoin, un petit trousseau destiné à l'enfant. Nous citerons la circulaire pour montrer combien ces prescriptions sont importantes aux yeux du ministre ; les inspecteurs départementaux feront leur devoir en engageant les Conseils généraux (dispensateurs des crédits) à s'y conformer. « Vous ne négligerez pas, dans vos propositions d'introduire, s'ils ne sont pas déjà en usage dans votre département, le secours de premier besoin et la délivrance d'une layette, en faisant ressortir que c'est là le complément indispensable du secours temporaire, car presque toujours il y a à remédier immédiatement à une détresse dont l'enfant serait victime si sa mère n'était mise en possession d'un peu de linge et d'un peu d'argent. »

Il ne faudrait pas croire d'ailleurs que ces sages prescriptions ont été signalées pour la première fois en 1904. Seize ans auparavant, une circulaire du 11 août 1888 engageait déjà les Préfets à faire adopter aux Conseils généraux les mesures signalées ci-dessus. Elle aussi insistait sur l'importance de ces dispositions : secours de premier besoin, délivrance d'une layette, suppression des formalités administratives inutiles. « Dans cet ordre d'assistance plus que dans tout autre, il est vrai de dire que la promptitude du secours en double le prix ».

La loi de 1904 a accompli une réforme, de détail à la vérité, mais très juste, en permettant de maintenir le secours lors même que l'enfant ou sa mère n'habitent plus le département. Il arrivait en effet qu'une femme, secourue par un département, quittait celui-ci. Elle cessait alors d'en recevoir le secours. Et comme elle n'avait pas encore eu le temps d'acquérir de domicile dans le nouveau département, elle demeurait sans ressources, dans une situation parfois très précaire. Naturellement, l'idée d'abandonner son enfant, de l'exposer au besoin, pouvait alors se présenter à son esprit. C'est ce qu'on désire empêcher par la nouvelle mesure prise en 1904 : l'ancien département peut maintenir le secours ; le nouveau département peut l'accorder en se faisant rembourser par le premier et une surveillance peut s'établir par une entente entre les deux administrations. La circulaire ministérielle prend soin de dire que chaque espèce devra à cet égard faire l'objet d'une

décision particulière et qu'il convient de rayer des règlements départementaux les dispositions générales qui seraient opposées à cette prescription.

Une autre réforme porte sur le cas de légitimation : « En cas de légitimation de l'enfant secouru, dit l'article 7, la mère peut recevoir une prime dont le montant est réglé par le Conseil général. En ce cas, le secours temporaire est continué s'il y a lieu ».

Avant 1904, on cherchait, comme il est juste, à provoquer la légitimation, chose excellente puisqu'elle donne à l'enfant une place normale dans la société. On accordait à cet effet une prime de légitimation, mais on cessait de fournir un secours à l'enfant légitimé. La prime attribuée à la mère ne pouvait cependant compenser un secours mensuel prolongé pendant des années. Donnée en vue de provoquer le mariage, cette prime ne pouvait que le retarder, la femme préférant continuer à toucher son secours. D'ailleurs la cessation du secours après légitimation de l'enfant amenait fréquemment l'abandon de celui-ci. En 1888, le département de l'Eure décida que la légitimation n'empêcherait pas les secours. A la suite d'une circulaire ministérielle du 22 novembre 1890, rappelant l'exemple du département de l'Eure, 62 Conseils généraux avaient décidé que le secours temporaire serait continuée après la légitimation. Le projet de loi de 1892 et la loi de 1904 ont adopté cette décision : le secours sera continué s'il y a lieu. Il appartient aux administrations départementales d'appliquer cette prescription avec la prudence et la modération convenables.

Enfin les gens qui sont opposés à l'institution des secours temporaires signalent comme un des principaux inconvénients la brusque cessation des secours à un moment donné. Il s'ensuit une diminution des ressources de la mère et celle-ci peut se trouver de nouveau aux prises avec de très grandes difficultés. La tentation peut la reprendre d'abandonner son enfant. On prétend même que les abandons sont fréquents à la cessation des secours. Nous avons pu constater nous-mêmes que plusieurs inspecteurs départementaux se plaignent encore des personnes qui, ayant reçu des secours, parfois pendant plusieurs années, finissent par laisser leur enfant à la charge de l'Administration.

La loi de 1904 permet de réduire le secours, on peut donc le diminuer progressivement de façon à habituer la mère à suffire à l'entretien de son enfant avec ses propres ressources. Il est certain que plus l'enfant grandit et plus cet entretien devient coûteux. Cependant le service des assistés ne peut continuer à donner des secours au-delà de 2 ou 3 ans. En les accordant, en les prolongeant parfois longtemps, on a voulu éviter un abandon. Il ne faut pas qu'il se produise à la cessation des secours, même diminués progressivement, et cependant, la situation de la mère a pu ne pas s'améliorer. De quelle façon pourrait-on lui venir en aide ? Il convient de citer ici les paroles du ministre dans sa circulaire de 1904 : « Les administrations départementales devront s'inspirer largement de cette idée que l'assistance ne doit pas se borner aux secours d'argent ». Il y a une autre façon de venir en aide aux malheureuses : ce

n'est pas la plus coûteuse, mais ce n'est pas non plus la plus facile ; elle exige certes davantage de travail mental que l'attribution d'une somme par une simple signature.

« L'Administration, dit encore le ministre, devra prêter son appui moral et ses conseils à la mère, soit directement en l'aidant à trouver du travail, en lui donnant des conseils au sujet de l'hygiène et de l'alimentation de l'enfant, soit indirectement en la mettant en relation avec des œuvres qui la prendront sous leur protection et l'assisteront matériellement et moralement. Quoiqu'il reste sous la tutelle et sous la direction de sa mère, l'enfant doit bénéficier de la protection de l'autorité publique. » Pour exercer cette protection d'une manière efficace, les représentants de l'autorité publique en matière d'assistance auront besoin d'une grande énergie, d'une activité constante, d'un esprit toujours en éveil : ce n'est pas là un travail de bureau routinier, réglé à l'avance, mais des questions, des problèmes toujours différents dont la solution est laissée à l'intelligence et à la conscience des administrateurs.

A côté des œuvres de charité privées auxquelles manque toujours l'unité dans l'organisation, il serait bon que certaines institutions, les crèches, les garderies fussent installées par l'Etat dans toutes les villes importantes, dans les centres ouvriers (En disant « l'Etat » nous voulons indiquer que les œuvres dont nous parlons seront organisés en services publics, qu'ils soient subventionnés par les budgets nationaux, départementaux

ou communaux). La mère indigente, obligée de quitter la maison pour aller à son travail, a souvent beaucoup de peine à trouver une personne qui veuille bien s'occuper de son jeune enfant. Sans doute, entre pauvres gens, on aime à s'entr'aider. Dans son rapport au conseil supérieur de l'Assistance, M. Brueyre a rendu un juste hommage à cette solidarité des humbles. Cependant nous croyons qu'une œuvre d'Assistance publique aurait ici de bons effets. On peut certainement, en fondant des crèches, des garderies, élargir le système qui fonctionne dans certains hospices et permettre ainsi aux pauvres femmes de laisser leurs enfants en bonnes mains quand elles vont à leur travail. C'est ce qui a lieu à Paris et dans plusieurs grandes villes. Mais le plus souvent, ce sont des œuvres privées qui s'occupent de fonder les crèches. Dans tous les cas, quand elles existent, l'Administration a le devoir de les faire connaître aux mères. Elle doit s'efforcer d'en installer dans ses hospices afin de pouvoir engager les pauvres gens à venir y déposer les jeunes enfants qu'ils ne peuvent soigner pendant les heures de travail.

TITRE III

Pupilles de l'Assistance

SECTION I

Modes d'admission

C'est une question qui prête à de nombreuses controverses. Elle fut cause de l'échec de plusieurs projets de loi en 1849 et 1850.

Comme le faisait remarquer M. Brueyre en 1890, il fallait trouver un système qui conciliât les nombreux intérêts en présence : celui de la mère, désireuse de cacher sa faute ; celui de l'enfant que l'abandon prive d'une famille ; celui de la morale, qui voit dans les abandons rendus trop faciles une cause d'affaiblissement des liens sociaux et familiaux ; enfin celui des budgets qui risquent d'être entraînés à de grosses dépenses.

A cause des nombreux intérêts qu'elle met en jeu, cette question pèse d'un poids considérable sur l'organisation du service. Suivant la façon plus ou moins large

dont on veut la résoudre, l'humanité l'emporte ou, au contraire, l'intérêt financier. Le législateur de 1304 a penché du côté de l'humanité ; il faut lui en savoir gré : une nation ne doit pas économiser sur la vie de ses enfants.

On a vu plus haut qu'une des principales réformes de la loi était l'adoption d'un nouveau mode d'admission. Il faut donc examiner rapidement les systèmes employés avant 1904 afin de pouvoir apprécier la réforme accomplie.

Avant la Révolution et surtout avant saint Vincent de Paul, les différentes maisons hospitalières n'acceptaient guère que les enfants légitimes. Pour les autres, la mère était obligée de recourir à l'exposition : nous avons dit quels dangers menaçaient le petit être ainsi abandonné.

Ajoutons, pour rendre justice à la moralité de nos aïeux que l'exposition était interdite et que les auteurs étaient rigoureusement poursuivis. De sorte que l'infanticide devait apparaître comme le seul moyen de cacher une faute.

Avec saint Vincent de Paul, tous les enfants étaient recueillis sans distinction et admis sans enquête à l'hospice des enfants trouvés. La levée des enfants trouvés avait lieu par les soins des officiers de police et des commissaires du Châtelet. Un procès-verbal était dressé et l'enfant envoyé dans un hospice. L'exposition reste donc le mode normal d'abandon jusqu'en 1754, époque à laquelle les officiers de police commencent à se faire apporter les enfants trouvés au lieu d'aller les relever

eux-mêmes. L'exposition fut dès lors remplacée par l'abandon chez l'officier de police. Il faut noter cette coutume comme un progrès considérable. On conçoit aisément qu'elle présentait sur l'exposition de grands avantages pour la vie de l'enfant. « C'est par suite de cette vieille coutume, dit M. Brueyre, qu'à Paris, la population se rend volontiers chez les commissaires de police pour opérer les abandons, au lieu de se présenter à l'hospice dépositaire... Près du tiers des admissions se font par l'intermédiaire bénévole des commissaires de police ».

La Révolution essaya de régler cette question ; elle le fit avec une largeur de vues telle que ses décisions apparaissent encore, disait M. Th. Roussel comme l'idéal que nous poursuivons. La loi du 28 juin 1793 organisait une véritable assistance maternelle en créant des maisons « où les filles enceintes pourront se retirer pour faire leurs couches ». « Il sera fourni par la nation à tous leurs besoins jusqu'à ce qu'elles soient rétablies. La loi du 27 frimaire an V, mettant à la charge de l'Etat, à défaut des ressources des hospices, les dépenses des enfants trouvés, décidait que « les enfants abandonnés nouvellement nés seront reçus gratuitement dans tous les hospices civils de la République, et devront être portés à l'hospice le plus voisin ».

A partir de ce moment, des bureaux d'admission fonctionnèrent dans les hospices même pendant la période du tour. Mais le grand nombre d'abandons, l'impossibilité financière d'élever les enfants recueillis obligèrent les hospices à laisser de côté les généreuses

prescriptions de la période révolutionnaire ; des restrictions nombreuses mirent un frein à la facilité des admissions, qui furent précédées d'enquêtes et de formalités de toutes sortes.

Parmi les modes d'admission, le tour est un de ceux qui prêta le plus à controverses et c'est lui qui fut cause de l'échec des projets de loi de 1849 et 1850, ses partisans et ses adversaires n'ayant pu s'accorder.

Cette question du tour a été longuement exposée dans le rapport de M. Roussel en 1898. Voici le jugement porté sur cette institution par l'éminent et regretté sénateur : « Il n'est pas douteux qu'en des temps encore pénétrés de barbarie payenne, où malgré la prédication de l'évangile, l'enfance restait livrée par les mœurs autant que par les lois aux abus les plus odieux et aux trafics les plus criminels, le tour a été un instrument de salut pour beaucoup d'enfants voués à la mort ou à un sort encore pire... Cette juste part faite pour le passé à l'institution du tour, il n'est plus permis aujourd'hui de contester les enseignements de l'histoire, à savoir que partout où les tours se sont multipliés, leur fonctionnement a fini par entraîner, non seulement de lourdes charges pour l'Assistance, mais des abus et même des crimes dont l'opinion et les pouvoirs publics ont dû se préoccuper ».

Le décret de 1811 avait donné au tour une consécration officielle : « Dans chaque hospice destiné à recevoir les enfants trouvés, disait l'article 3, il y aura un tour où ils devront être exposés ».

Cependant six départements ne l'adoptèrent jamais.

À Paris, il ne fut ouvert qu'en 1827 et fermé en 1862. A partir de 1830, le nombre des tours diminue rapidement; en 1862, il n'y en avait plus que cinq. Le dernier fut formé en 1869.

Quels sont donc les inconvénients, les abus qui ont amené sa suppression? Il réalisait un progrès sur l'exposition et ses partisans assuraient qu'il conservait le secret aux mères. En 1838, Lamartine avait défendu « la machine qui a des mains pour recevoir et n'a pas d'yeux pour voir, ni de bouche pour révéler ». Malheureusement, si la machine n'avait pas d'yeux, il y en avait à côté d'elle. On fut rapidement amené à exercer une surveillance sur le tour et voici pourquoi : en premier lieu, des enfants y étaient déposés dont les familles étaient parfaitement capables de les élever. Pour connaître ces familles, on filait les personnes qui venaient déposer l'enfant; en second lieu, on trouvait souvent dans le tour des cadavres d'enfants. La machine aveugle et muette recevait indistinctement tout ce qu'on lui apportait : c'était un dépôt commode pour les mères coupables et les sages-femmes qui pratiquaient l'odieux trafic du transport des enfants. Beaucoup de mères préféraient se présenter au bureau d'admission qui fonctionnait à côté du tour dans nombre d'hospices.

Il était donc naturel qu'on surveillât les tours, pour diminuer autant que possible les abus. La conséquence était la disparition du secret et les femmes redoutant la divulgation d'une faute en étaient encore réduites à l'exposition ou à la suppression de l'enfant.

Voici quelques chiffres qui démontrent les dangers du

tour et pour les enfants et pour les finances publiques. D'après ces chiffres, soigneusement recueillis dans le département de la Seine-Inférieure, sur 444 enfants exposés en 1858, dernière année où le tour était complètement libre, 414 sont décédés dans les premiers jours de leur arrivée à l'hospice, ce qui donne la proportion incroyable de 93,24 p. 100.

Pendant un demi-siècle, la moyenne de la mortalité des enfants déposés au tour a varié entre 84 et 90 p. 100.

D'un autre côté, le tour entraînait cependant un accroissement constant des dépenses. Sous ce régime, le nombre des enfants trouvés s'était élevé de 4.000 en 1784, à 83.000 en 1813, à 101.150 en 1820, à 119.400 en 1833, à 130.945 en 1835. A partir de cette date, sous l'influence des fermetures du tour et du fonctionnement du secours temporaire, les abandonnés tombent à 76.720 en 1859. La dépense du service de 10.742.000 en 1833 descend à 9.282.000 en 1859.

Le 1^{er} octobre 1836, dans le département de la Côte-d'Or, le tour de Dijon était remplacé par un bureau d'admission chargé de recevoir les enfants et de proposer au préfet l'allocation de secours temporaires quand il y aurait lieu.

En 1858, le conseil général de la Seine-Inférieure supprime le tour de Rouen et établit un bureau avec de grandes facilités d'admission. Le bureau ouvert fonctionna dans ce département dès 1860 et sans aucune restriction à partir de 1885.

Vers 1838, le gouvernement se préoccupe de remplacer le tour par un système de secours à domicile : les

secours temporaires préventifs d'abandon, et les conseils généraux s'efforcèrent au même moment de substituer au tour, le mode d'admission par la présentation au bureau des hospices dépositaires, mais avec des formalités plus ou moins nombreuses : c'est l'admission réglementée. « Ce régime, a dit M. Bérenger, a paru s'inspirer de la pensée que le secret pratiqué jusque-là a causé les plus graves abus, particulièrement celui des abandons d'enfants légitimes par des parents dénaturés, qu'il a été souvent fatal à l'avenir des enfants, à la constatation de leur état civil, à toute chance de réintégration dans la famille ; que d'ailleurs c'est un devoir pour l'administration de s'éclairer avant d'imposer à la fortune hospitalière et départementale des sacrifices réclamés par d'autres besoins ; qu'elle a le droit de représentation et de conseil et qu'elle doit laisser le temps de la réflexion et place au repentir ».

Seulement on pouvait entendre ce droit, ce devoir pour l'administration de s'éclairer de bien des façons différentes. Les formalités variaient prodigieusement selon les départements. Beaucoup, s'attachant surtout à épargner leur budget avaient adopté un système restrictif : l'admission était subordonnée à une enquête très sérieuse sur les ressources de la mère, de la famille. Cela amenait une diminution d'abandons, donc une économie pour le budget départemental, mais l'intérêt social, les principes d'humanité se trouvaient sacrifiés. Par crainte de l'enquête, certaines femmes, craignant la divulgation d'un secret, n'osaient se présenter au

bureau. D'autres étaient écartées par les difficultés de l'admission.

Certains départements se montraient plus larges ; quelques-uns ne demandaient que la présentation du bulletin de naissance. En général, on appliquait l'article 13 du règlement modèle de 1862 :

« Toute personne, sage-femme ou autre, qui désire faire admettre un enfant abandonné ou un orphelin est tenue de se faire connaître et de répondre verbalement ou par écrit aux questions qui lui sont faites.

« S'il s'agit d'un enfant né hors mariage elle doit produire : 1^o l'acte de naissance ; 2^o un certificat du maire constatant qu'à raison de son indigence, d'infirmités régulièrement constatées ou d'autres circonstances spéciales, la mère ne pourrait, même avec un secours temporaire, élever cet enfant. »

Dans la Seine, l'admission avait toujours été très large : en 1877, à l'hospice de Saint-Vincent-de-Paul, on recevait indistinctement les enfants naturels et les enfants légitimes. Le 24 décembre 1886, le conseil général invitait l'Assistance « à recevoir à bureau ouvert à l'hospice dépositaire, sous la garantie du secret et sous l'obligation du bulletin de naissance, tous les enfants dont il en serait fait la demande ». Cette délibération fut suivie d'effet dès 1887.

Bien que n'ayant pas amené immédiatement une augmentation énorme, il était à prévoir que cette facilité d'admission augmenterait le contingent d'enfants assistés de l'appoint des enfants nés en province ou amenés à Paris pour y être abandonnés ou des enfants nés à

Paris de femmes venues exprès pour y faire leurs couches.

Lorsqu'en 1890, le conseil supérieur de l'Assistance s'occupa du projet de loi sur les enfants assistés, M. Brueyre expliqua clairement, dans un rapport très documenté la supériorité du bureau d'admission sur le tour. Le bureau d'admission permet, en effet, d'accorder un secours préventif aux mères que la seule misère empêche d'élever leur enfant. « Celui-ci conservera une famille et, dut la mère l'abandonner, on pourra du moins lui assurer un état civil qui lui permettra un jour de retrouver une famille, peut-être de recueillir un héritage ». Seulement, l'admission réglementée n'assure pas le secret. Le projet présenté au conseil supérieur de l'Assistance par M. Brueyre admettait donc l'admission à bureau ouvert, sans autre formalité que la présentation du bulletin de naissance, pour les enfants de père et mère non dénommés (c'est-à-dire pour ceux dont la mère voulait garder le secret) ayant moins de deux mois (c'est-à-dire pendant la période où ils étaient le plus exposés à un infanticide). Pour les autres enfants, liberté était laissée aux conseils généraux de régler les formalités de l'admission suivant leurs idées propres. Mais le bulletin de naissance était toujours exigé afin d'éviter à l'enfant la privation de son état civil et, pour le moins, afin d'établir la date de sa naissance « renseignement qui lui sera fort utile à l'époque de son mariage, du recrutement militaire et dans beaucoup d'autres circonstances de la vie ».

Quant à la mère qui veut cacher sa faute et que pour-

rait gêner la présentation du bulletin de naissance, elle n'a qu'à faire déclarer à l'état civil l'enfant comme né de père et mère non dénommés.

Cependant une idée prévalut qui fit établir comme mode d'admission le bureau ouvert pour tous les enfants sans présenter de bulletin de naissance.

Voici les raisons qui ont motivé cette décision : assurer d'une façon complète le secret des mères coupables ; les faire venir avec une confiance absolue au bureau d'admission, sûres qu'elles seront de n'avoir à remplir aucune formalité pouvant laisser une trace de leur faute. On insista surtout sur ce que la seule exigence du bulletin de naissance pouvait détourner certaines mères d'avoir recours au bureau : en supprimant cette exigence, on voulait prévenir toute tentative d'infanticide. On voulait enfin éviter la misère, les mauvais traitements à des enfants légitimes que leurs parents, bien que vivant dans la misère ou le vice, ne pouvaient jusqu'alors abandonner.

C'est le système du bureau ouvert qui a été adopté par la loi de 1904. D'ailleurs, avant le vote de la loi et depuis le rapport de M. Th. Roussel déposé au Sénat en 1898, on ne s'en tenait plus au règlement modèle de 1862. Dans 23 départements, on admettait les enfants sans enquête sur la demande des déposants. Dans quelques autres on exigeait seulement le bulletin de naissance.

L'admission a lieu, d'après la nouvelle loi, dans les établissements désignés par le préfet après avis conforme du conseil général. La présentation se fait dans

un local ouvert jour et nuit et sans autre témoin que la personne préposée au service d'admission. Ce local ouvert jour et nuit offre donc, comme le tour, les plus grandes facilités pour apporter les enfants. Seulement on n'oserait remettre des cadavres à la préposée et celle-ci a une bouche pour intervenir auprès des mères, l'exhorter à ne pas abandonner son enfant. L'exposé des motifs dit très nettement que c'est cette considération (permettre l'offre de secours) qui a fait préférer la création du bureau ouvert au rétablissement du tour.

La préposée au secours, dit l'article 9, prévient la mère que si elle garde son nourrisson, elle peut recevoir des secours périodiques et un secours de premier besoin alloué immédiatement. Elle lui signale les graves conséquences de l'abandon : jamais elle ne reverra l'enfant dont le lieu de placement est tenu secret. Jamais elle n'aura de ses nouvelles. A de rares intervalles, on lui dira seulement s'il existe toujours.

Il est bien certain qu'au moment le plus souvent plein d'angoisses et d'hésitations déchirantes où la mère arrive à la maison dépositaire, des paroles affectueuses empreintes de compassion et de bonté, promettant l'aide de l'Assistance, pourront la déterminer à garder son enfant. A cela s'ajoutera l'impression de n'être plus seule, livrée à la misère ; l'impression de sentir à côté d'elle la puissante administration avec ses médecins, ses dames visiteuses, ses inspecteurs ou ses directeurs d'agences, tous gens au cœur charitable, qui vont l'encourager et la soutenir maintenant dans la lutte pour la vie.

Le secret est sauvegardé par les dispositions suivantes de l'article 9 : « Si l'enfant paraît âgé de moins de 7 mois, et si la personne qui le présente refuse de faire connaître le nom, le lieu de naissance, la date de naissance de l'enfant, acte est pris de ce refus et l'admission est prononcée. Dans ce cas, aucune enquête administrative ne sera faite ». La mère est avertie par avance qu'elle peut ne pas répondre aux questions qui lui sont posées. Elle est seule avec la femme de service dans la pièce où a lieu l'admission. « Sans autre témoin, dit l'article 8, que la femme préposée au service ». Celle-ci sait d'ailleurs quelles sont les obligations que lui impose le secret professionnel et les suites pénales auxquelles l'exposerait la violation de ce secret.

Pourquoi a-t-on choisi l'âge de 7 mois pour l'admission sans aucune enquête ?

En 1890, le rapport présenté au conseil supérieur de l'Assistance publique fixait à 2 mois (la discussion la fit porter à 3) la limite de l'admission à bureau ouvert « parce que, disait M. Brueyre, c'est au moment de la délivrance, lorsqu'elle n'a pas encore trouvé le moyen de confier son enfant à une personne sûre, qu'elle tremble sur la découverte de sa faute, que la mère éperdue peut se porter à tous les excès ». C'est donc à ce moment qu'il convenait de fixer l'abandon.

En 1899, le rapport de M. Roussel présentait les raisons suivantes pour porter à 7 mois la limite d'admission à bureau ouvert : les mères malheureuses luttent parfois longtemps pour conserver leur enfant. Elles ont d'abord accepté de l'élever, mais tantôt elles espèrent

pouvoir le garder, tantôt elles craignent d'être forcées de l'abandonner. « Mais plus elle aura vécu avec son enfant, moins la mère sera tentée de se séparer de lui, et reculer la limite d'âge pour l'admission à bureau ouvert, ce sera souvent diminuer les chances que la mère y ait recours » (Th. Roussel). Le délai de 3 mois accordé par le projet présenté par le conseil supérieur de l'Assistance était bien diminué par le temps nécessaire à la mère pour se remettre et trouver du travail. On s'est basé sur la loi du 23 décembre 1874 (protection des enfants du premier âge) : elle ne permet à une nourrice de se placer qu'autant que son dernier enfant est âgé de sept mois révolus. C'est jusqu'à cet âge en effet que le nourrisson court les plus grands dangers si on le sépare de sa mère. Il est de son intérêt de ne quitter celle-ci qu'après avoir traversé la période la plus critique de l'existence. Aussi est-ce cet âge de 7 mois qui a été adopté, toujours dans l'intérêt des enfants.

Naturellement, quand les renseignements ont été donnés, c'est que la mère ne se soucie pas du secret ; une enquête est alors possible. Au-dessus de 7 mois, c'est d'ailleurs l'admission réglementée : une mère qui a élevé son enfant pendant 7 mois ne peut guère redouter la divulgation d'un secret qui doit être connu de beaucoup de gens. Aussi des renseignements sont pris et transmis au préfet qui prononce sur l'admission. Toutefois, l'enfant est recueilli provisoirement si on ne peut attendre sans péril pour lui la décision du préfet.

La loi abandonne au préfet le soin de désigner, après avis conforme du conseil général, le ou les établisse-

ments où peuvent être présentés les enfants. C'est une de ces décisions qu'on est obligé de remettre aux pouvoirs régionaux mieux placés que le législateur, que le pouvoir central, pour juger de la meilleure organisation. La fixation dépend du nombre des hospices, de leur situation, de leur importance et de leur installation, de la densité de la population, de la moyenne des abandons, des facilités de communication, tous éléments de décision dont le préfet et les conseillers généraux sont les meilleurs juges. Nous verrons plus loin que si l'établissement dépositaire désigné est le plus souvent un hospice public, il peut aussi être installé dans un immeuble possédé ou loué par le département.

L'article 10 de la loi s'occupe des personnes prépô-sées aux admissions. Elles sont nommées par le préfet sur la proposition de l'inspecteur départemental. Lorsque l'établissement est un hospice, elles devront être au préalable agréées par la commission administrative. On ne saurait en effet les installer dans l'hospice contre le gré de ceux qui administrent cet établissement.

La circulaire du 15 juillet 1904 insiste avec raison sur la gravité du choix de ces personnes. Délicate et importante apparaît leur mission ; elle exige une bonté de cœur, une charité réelle ; ce n'est pas là un rouage de l'administration destiné à accomplir une fonction automatique : il faudra trouver des paroles affectueuses, consolantes ou persuasives, pleines de douceur et de tact. « C'est une mission qui convient surtout à une femme d'humble condition » dit l'exposé des motifs. Soit, mais à coup sûr cette femme devra posséder de

réelles qualités d'intelligence et de bonté. Si les préfets et les inspecteurs départementaux comprennent bien leur tâche, ils devront apporter le plus grand soin au choix de cette humble préposée : de sa fonction dépend en effet le sort des améliorations que doit réaliser la nouvelle loi. En fait, c'est elle qui est le principal rouage du système d'admission à bureau ouvert, et c'est ce système qui constitue la plus importante des réformes de la loi.

On avait fondé de grandes espérances sur cette large admission tempérée par l'allocation bien comprise de secours temporaires (1). Pratiquée 20 ans dans la Seine et dans plusieurs autres départements, elle n'avait pas semblé présenter jusqu'alors de graves inconvénients. Mais elle fonctionne dans la France entière depuis trop peu de temps pour qu'on puisse la juger d'après ses résultats

Cependant nous rappellerons ici les sages paroles de M. Brueyre lorsqu'il insistait sur les dangers d'une admission trop large et sans aucune formalité :

« Vous allez obliger les départements à recueillir des enfants légitimes sans vous inquiéter de savoir si ces dépenses énormes que vous allez créer ne vont pas désé-

1. Nous ferons remarquer à ce propos que, pas plus qu'en 1839, les secours n'ont amené une diminution des abandons. Le nombre des pupilles croît plus vite que celui des secourus. Mais il faut se pénétrer de cette idée que les enfants secourus seraient, pour la plupart, devenus des pupilles, sans le fonctionnement largement développé des secours temporaires. La charge des budgets en est donc malgré tout diminuée.

quilibrer les budgets départementaux. Vous augmenterez ainsi les dépenses du service des assistés dans des proportions telles que vous ne pourrez plus faire profiter ces malheureux des améliorations qu'on a coutume d'introduire régulièrement dans le service.

Le moment viendra où la nécessité des économies sera pressante. »

Déjà lorsque le département de la Seine avait adopté le bureau ouvert, M. Brueyre s'était exprimé ainsi : « Nous nous bornons à exprimer la crainte que la question de dépenses, que le conseil général, relègue au second plan, obéissant ainsi à ses traditions généreuses, ne s'impose à lui plus tôt qu'il ne le croit... Le jour où la publicité sera effective, l'hospice de Paris recevra de toutes parts une telle affluence d'abandons, qu'il sera amené, comme déjà il y a été contraint dans un passé peu éloigné à revenir en arrière et à prendre des mesures restrictives, afin de défendre son budget. »

Sans doute le danger devenait moins pressant pour la Seine le jour où le bureau ouvert était étendu à toute la France, mais ce danger n'en apparaissait alors que plus grand pour les budgets départementaux dont la plupart n'ont pas les ressources du budget de la Seine. Les charges d'assistance ont augmenté d'une façon considérable depuis le jour où ces paroles pleines de prévoyance ont été prononcées. Sans doute, toutes les dépenses ne sont pas dues à l'accroissement du nombre des abandons. La loi de 1889, a eu pour effet d'augmenter les pupilles de l'Assistance sans que les abandons aient eu à intervenir. D'autre part, on a amélioré les

taux de secours, les salaires des nourrices, les visites médicales. Il n'en demeure pas moins vrai que le nombre des assistés et le chiffre des dépenses ont cru dans une proportion énorme, hors de comparaison avec le chiffre de la population. Voici d'ailleurs quelques chiffres. Pour le département de la Nièvre :

Année	Nombre d'assistés et de secourus	Dépenses
1888	905	101.517 fr.
1898	1.710	214.382 fr.
1908	2.251	298.830 fr.

En 1906, sur 993 pupilles, 369, plus du tiers, provenaient de familles légitimes. Pour la même année sur 1.133 enfants secourus, 590 appartenaient à des familles légitimes.

Pour le département de la Seine :

Année	Assistés (pupilles et secourus)	Dépenses
1890	35.147	7.049.471 fr.
1896	44.119	10.276.094 fr.
1905	57.489	13.966.725 fr.

Pour la France entière, on comptait en

1890	137.000 pupilles et secourus,
1896	168.000 —
1906	210.000 —

En 1901, sur 43.300 enfants secourus dans les départements (la Seine non compris), 11.100 étaient légitimes (rapport Monod).

Voici les paroles du directeur de l'administration générale de l'Assistance publique en 1897 : « Il y a une tendance à se débarrasser de tout enfant qui devient une cause de gêne et un insouci chaque jour plus grand du devoir maternel. Ces résultats sont d'ailleurs corroborés par ceux qui résultent des recherches faites pour établir la proportion des abandons pour cent naissances : de 1876 à 1896, la proportion s'est élevé de 2,99 à 4,73 0/0 ».

« Il y a là un trait de nos mœurs qui n'est pas exempt de tristesse et qui n'est pas spécial aux enfants de moins d'un an », disait M. Th. Roussel en 1898.

Il nous est difficile de nous prononcer sur les causes de cet état de choses. Nous n'avons certes pas l'intention de prononcer ici un réquisitoire contre les contemporains : de toute évidence, la civilisation a porté ses fruits : les mœurs sont plus douces ; la pitié, la charité s'efforçant de soulager toutes les misères sont mieux comprises de la majorité des hommes. Mais pour distinguer entre la vraie misère et la misère simulée, le critérium, les moyens de contrôle sont faibles et sujets à erreur. Or le nombre est immense des véritables malheureux, de ceux qui méritent au plus haut degré les secours de la collectivité. A ceux-là seuls devraient aller les ressources publiques (hélas toujours insuffisantes !) destinées aux œuvres d'assistance. Voilà pour quoi des hommes, animés d'un profond esprit de charité et vivement désireux de secourir tous ceux qui le méritent, ne voient pas fonctionner sans effroi certaines mesures, généreuses dans leur principe, mais répan-

dant d'une façon trop large les précieuses ressources de l'Assistance publique et prêtant parfois à l'exploitation de la solidarité nationale.

Que répondre à leurs objections ? Nous l'avons dit, le critérium est si difficile. Les exploiters, espérons-le, seront l'infime minorité. A vouloir les écarter, on s'expose à sacrifier les innocents. Il nous paraît difficile, pénible, de blâmer des décisions inspirées par un profond amour de l'humanité, par une forte conception de l'intérêt national. On a voulu sauver les enfants, en sauver le plus possible, les sauver tous. Les dépenses seront énormes, mais rappelons-nous que nous devons les ranger parmi les plus nobles, puisqu'elles sont consacrées à sauver des vies humaines, parmi les plus utiles, puisqu'elles conserveront à la nation des générations de citoyens.

SECTION II

Tutelle

Sauver les enfants, les arracher à la mort ou à la misère, c'est la première partie de l'œuvre, celle qui s'impose d'abord. Cela fait, il faut diriger ces enfants dans la vie, les protéger contre l'exploitation, contre les dangers de toutes sortes ; il faut en faire d'honnêtes gens. A ces déshérités qui n'ont plus de famille, il faut une autorité protectrice : elle leur sera d'autant plus utile qu'ils sont davantage exposés.

« Cette question, importante pour l'ordre social comme tout ce qui touche à la protection et à l'éducation de l'enfance, disait en 1898 M. Th. Roussel, est restée jusqu'à ce jour en France à l'état de question négligée. »

Avant la Révolution, les hospices qui recueillaient ces enfants s'inquiétaient assez peu de leur avenir. Certains les renvoyaient avec un écriteau les recommandant à la charité publique. Il faut arriver aux lois de la première République pour trouver le point de départ du régime moderne.

Une loi du 27 brumaire an V décidait (art. 4) : « Les enfants abandonnés seront jusqu'à majorité ou émancipation sous la tutelle du président de l'administration municipale de l'arrondissement dans lequel sera l'hospice où ils auront été portés. »

La loi du 15 pluviôse an XIII reproduite par l'article 15 du décret du 19 janvier 1811 plaçait les enfants admis dans les hospices sous la tutelle des commissions administratives. Un des membres de la commission était spécialement chargé de ces tutelles. Ce système fonctionna d'une façon très défectueuse et vraiment contraire à l'intérêt des enfants. Nombreuses étaient les raisons d'un pareil état de choses : les soins de la commission étaient nécessairement consacrés à la gestion des hospices et les administrateurs n'avaient point le temps d'aller visiter les pupilles dans leurs placements, ni de s'occuper d'eux quand ils étaient d'âge à travailler. D'ailleurs le service des enfants assistés perdait de plus en plus son caractère hospitalier pour se transfor-

mer en service départemental. A partir de 1820, les dépenses passent du budget des hospices aux budgets départementaux et communaux. Et comme la surveillance passait en fait aux inspecteurs départementaux, les commissions se désintéressèrent de ces pupilles pour lesquels elles n'avaient plus à payer et sur lesquels elles n'exerçaient aucune surveillance. Leur tutelle se réduisait aux cas spéciaux où le consentement et l'assistance du tuteur légal sont absolument nécessaires et l'inspecteur départemental remplissait la plupart des obligations de la tutelle sur la demande ou avec le consentement de la commission.

Seulement, cet état de choses fut longtemps nuisible aux enfants. Les départements n'étaient pas tous pourvus d'un inspecteur. Cette fonction ne fut reconnue et rétribuée comme service d'Etat qu'en 1869. La distinction en tutelle laissée aux commissions hospitalières et en tutelle administrative exercée par les inspecteurs, bien que favorable aux enfants, n'était pas légale. En conséquence, ses bons effets ne se faisaient pas sentir dans leur plénitude. Certaines commissions entravaient l'œuvre de l'inspecteur. De cette dualité d'autorités résultaient en fait de nombreux inconvénients et, nous le répétons, malgré le dévouement des inspecteurs, l'intérêt des enfants ne pouvait qu'en souffrir.

Cette situation ne pouvait manquer d'attirer l'attention des pouvoirs publics : à la suite d'un rapport fait par M. de Watteville, inspecteur général, une commission parlementaire, instituée par M. Dufaure, fut chargée de rechercher les moyens d'améliorer la tutelle hospitalière.

Une circulaire ministérielle du 30 avril 1856 rappelle aux préfets qu'ils ont les pouvoirs nécessaires pour assurer l'exercice de cette tutelle « que réclament à un égal degré l'intérêt de la société et celui de l'enfant ». Ils devront déléguer la tutelle aux inspecteurs départementaux, « représentants de l'autorité auprès des commissions administratives » lorsque celles-ci ne s'en occuperont pas suffisamment (1).

Enfin une circulaire du 3 août 1869, en application de la loi du 5 mai 1869, invite sans détour l'inspecteur à mettre la main sur la tutelle elle-même. La loi n'imposant plus de sacrifices aux administrations hospitalières, l'inspecteur devra être plus strictement associé à l'exercice de la tutelle. C'est lui qui s'occupera des contrats d'apprentissage, des placements à la Caisse d'épargne. La charge essentielle de la fonction de tuteur, le choix des placements pour les pupilles, si mal exercé par les commissions administratives, sera dévolue à l'inspecteur.

Malgré ces circulaires, les inconvénients de la dualité subsistaient, puisqu'en somme, aucune loi n'était intervenue. En lisant l'ouvrage de M. Monod sur les enfants assistés, on s'aperçoit facilement des tiraillements qui

1. Le rapport de M. de Watteville et la circulaire de 1856 constataient les mêmes faits : arrivés à l'âge du travail, les enfants assistés échappent à la surveillance de l'administration. Beaucoup d'entre eux, surtout les filles, tournent mal. Les commissions administratives n'exerçaient la plupart du temps aucune surveillance et ignoraient jusqu'au nombre de leurs pupilles.

devaient se produire entre inspecteurs et commissions hospitalières. « Il semble absurde, contradictoire, de confier le placement à une autorité et la surveillance à une autre. Car, avec quelle efficacité le surveillant surveillera-t-il, si le placeur persiste dans un placement que le surveillant déclare mauvais. Les commissions administratives sont faites pour hospitaliser des malades, des vieillards et des incurables ; en général, elles s'acquittent convenablement de cette tâche. Mais elles n'ont aucune compétence pour placer à la campagne, ou pour y surveiller des enfants ; elles n'ont pas les moyens d'accomplir une pareille tâche ; il n'est nullement surprenant qu'elles y échouent. L'on peut s'étonner seulement qu'elles y persistent ».

La loi de 1904, article 11, porte que la protection des enfants de toute catégorie et la tutelle des pupilles de l'Assistance publique sont exercées par le préfet, ou en son nom, par son délégué, l'inspecteur départemental, et dans la Seine, par le directeur de l'administration générale de l'Assistance publique de Paris (La loi du 30 janvier 1849 avait déjà attribué à ce haut fonctionnaire la tutelle des enfants assistés de la Seine).

On avait d'abord songé à désigner comme tuteur l'inspecteur départemental qui était déjà le représentant de l'Assistance publique pour l'exécution de la loi sur les moralement abandonnés (c'est-à-dire qu'il en avait la tutelle). Mais dans la crainte que les inspecteurs n'eussent pas toujours l'autorité nécessaire, on proposa de confier la tutelle au préfet, avec faculté de délégation. Cette décision fut adoptée et la surveillance

des assistés et de leurs intérêts se trouve ainsi placée sous l'égide de la plus haute autorité départementale.

La loi de pluviôse an XIII et le décret de 1811 instituaient la commission administrative de l'hospice en conseil de tutelle à côté du membre choisi comme tuteur. Le projet de loi de 1892 conservait cette attribution de conseil de famille à la commission administrative des hospices du chef-lieu du département. La loi de 1904, elle aussi, a jugé indispensable d'établir un conseil de famille à côté du tuteur. Elle décide que le conseil de tutelle sera formé par une commission de sept membres élus par le conseil général. Etant donné les ressources fournies au service par le département, il était juste que le conseil général eût sa part dans la surveillance des dépenses faites pour les pupilles. C'est ce que M. Brueyre avait soutenu devant le conseil supérieur de l'assistance, lorsqu'il démontra l'utilité d'un conseil de tutelle pour les enfants assistés.

La circulaire du 15 juillet 1904 pense que le conseil général en désignant pour faire partie du conseil de famille un juge de paix, dont la compétence faciliterait la tâche de l'inspecteur et du conseil.

Le législateur s'est inspiré du Code civil pour établir les règles de cette tutelle :

« Les attributions du conseil de famille sont celles que détermine le Code civil » (art. 13, loi de 1904), c'est-à-dire qu'en vertu de l'article 450 du Code, le tuteur prendra soin de la personne du mineur et le représentera dans tous les actes civils.

L'inspecteur, tuteur délégué par le préfet, aura à

s'occuper principalement du placement des enfants, de leurs intérêts dans les contrats de louage et d'apprentissage ; le conseil de famille intervient pour le mariage, l'émancipation.

L'article 13, modifié par la loi du 18 décembre 1906 et l'article 15 porte que la gestion des deniers pupillaires est confiée au trésorier-payeur général et, dans la Seine, au receveur de l'Assistance publique de Paris.

A propos de l'article 13, il faut remarquer que la loi insiste sur le droit du tuteur et du conseil de famille de donner ou de refuser le consentement au mariage, à l'émancipation, à l'engagement militaire. Avant 1904, il paraît que certains officiers de l'état civil n'avaient pas reconnu au tuteur de l'enfant assisté la capacité de donner ces autorisations. La loi a voulu confier d'une manière indiscutable à l'administrateur les pouvoirs les plus complets sur les enfants dont elle assume la charge ; et c'est l'inspecteur départemental, représentant de l'Assistance publique, qui exerce cette tutelle avec toutes ses attributions. Le législateur n'a pas jugé nécessaire d'instituer un subrogé-tuteur. La tutelle ne peut être vacante puisque c'est le préfet ou son délégué qui remplit cette fonction.

Dans le cas l'émancipation, le tuteur ou son délégué est seul tenu de comparaître devant le juge de paix (art. 13) ; il eût été excessif d'obliger les membres du conseil de famille à se présenter en corps devant ce magistrat : il suffit que la délibération de ce conseil soit produite lors de l'émancipation. La loi du 18 décembre 1906 a modifié l'article 15 de la loi de 1904 : la

curatelle au lieu d'être déférée par la loi au trésorier-payeur général lors de l'émancipation sera dative ; le conseil de famille chargera un de ses membres de remplir la fonction de curateur.

D'après la loi de 1904 (28 juin) sur les pupilles difficiles ou vicieux, le tuteur a un droit de correction comme celui qui appartient aux parents. Mais il s'exerce d'une façon différente qui constitue un progrès sur la législation en pratique pour les enfants de famille. Alors que ceux-ci peuvent être, sur la demande du père, punis d'un emprisonnement de 1 à 6 mois, peine bien inutile et dépravante la plupart du temps, l'enfant assisté est envoyé dans un établissement spécial qui offre de bien plus grandes chances d'amendement. L'article 2 de la loi du 28 juin 1904 dit en effet : « Lorsqu'un pupille de l'Assistance, par des actes d'immoralité, de violence ou de cruauté, donne des sujets de mécontentement très graves, le tribunal civil peut, sur le rapport de l'inspecteur des enfants assistés et sur la demande du préfet, dans les départements, ou du directeur de l'Assistance publique à Paris, dans la Seine, décider, sans frais, qu'il sera confié à l'Administration pénitentiaire ».

Nous ne ferons pas une étude spéciale sur la loi du 28 juin 1904 ; le projet de loi de 1892 sur les enfants assistés contenait quelques articles concernant les pupilles difficiles ou vicieux. Le législateur de 1904 a voulu consacrer une loi spéciale à cette importante matière. Nous rappellerons ici les termes du rapport de M. Brueyre ; cette citation permettra de juger combien

utile et importante est la réforme contenue dans l'article 2 de la loi du 28 juin 1904 : « Déjà pour des mineurs qui ont une famille et qui, par conséquent, peuvent être surveillés de près dans leurs écarts de conduite, on est à peu près unanime à reconnaître que la loi fournit des moyens insuffisants pour venir à bout de certaines natures. L'envoi temporaire, dans une maison correctionnelle, pour une durée de six mois ou d'un an, ne saurait être un moyen de réforme morale, pas plus qu'il ne permet un apprentissage sérieux... La difficulté devient bien autrement grave lorsqu'il s'agit d'enfants assistés, vis-à-vis desquels il n'est pas possible d'exercer une surveillance constante. Les internements de un à six mois sont manifestement insuffisants. Dans quelques départements, et même à Paris, il y a peu d'années encore, on mettait en cellule à l'hospice dépositaire les pupilles dont on avait à se plaindre ; mais ce séjour dans un établissement hospitalier, qui ne saurait avoir l'organisation des maisons d'éducation correctionnelles est plein de dangers de toutes sortes ». M. Brueyre concluait en demandant des établissements de préservation pour les pupilles difficiles : une discipline et une observation quotidienne seraient ainsi exercées sur des tempéraments encore assez malléables pour être « préservés » contre leurs mauvais penchants.

L'article 14 de la loi de 1904 porte que les biens du tuteur ne sont pas soumis à l'hypothèque légale : en effet, le tuteur n'est pas chargé de la gestion des deniers, il n'a donc pas de sûretés à fournir.

Pour le compte de tutelle, l'exposé des motifs

expose qu'aux termes de l'article 5 de la loi de pluviôse « si les enfants admis dans les hospices ont des biens, le receveur de l'hospice remplira, à cet égard, les mêmes fonctions que pour les biens des hospices ».

Mais la tutelle étant transférée au préfet, le receveur de l'hospice n'a plus à conserver la gestion financière des deniers des pupilles. C'est le trésorier-payeur général (le receveur de l'Assistance publique de Paris dans la Seine) qui est chargé de la gestion des deniers. C'est le cautionnement du comptable public qui garantit cette gestion. Les fonds du pupille, provenant le plus souvent uniquement de son travail sont placés à la Caisse d'épargne ou en rentes sur l'Etat. La loi du 18 décembre 1906 a étendu aux caisses d'épargne ordinaires la prérogative concédée à la Caisse d'épargne nationale.

Elle a aussi ajouté à l'article 15 de la loi de 1904 un paragraphe concernant le recouvrement des sommes dues aux pupilles pour la rémunération de leur travail : « Pour le recouvrement des gages revenant aux pupilles, les poursuites ont lieu comme en matière de contributions directes ». On a voulu éviter pour ces petites créances l'introduction d'une instance judiciaire et faire bénéficier leurs possesseurs de la procédure rapide et économique des états exécutoires.

L'article 15 dit que le tuteur pourra autoriser au profit du pupille le retrait de tout ou partie des fonds appartenant à ce dernier. C'est là une prérogative dont il ne devra user « qu'avec une extrême circonspection ».

Le projet de loi primitif exigeait un avis du conseil de famille pour cet acte et dès 1880, l'article 8 de la loi

du 27 février 1880 exigeait l'autorisation du conseil de famille pour permettre au tuteur des pupilles de l'Assistance publique d'aliéner des valeurs mobilières ou de convertir en titres au porteur des valeurs appartenant à ces pupilles.

Enfin l'article 15 de la loi de 1904 remet au conseil de famille le soin de décider qu'à la sortie d'un pupille du service des enfants assistés, une partie (ne dépassant pas le cinquième) de son pécule sera versé à la caisse nationale des retraites en vue de lui constituer une pension de retraite.

Ce paragraphe de l'article 15 est dû à un amendement de M. le sénateur Antoine Perrier. C'est une mesure de sage prévoyance qui entre bien dans nos préoccupations modernes. Le pupille deviendra le plus souvent un ouvrier, un petit cultivateur, un domestique. Il se peut qu'il ne puisse pas, qu'il ne veuille pas économiser sur son salaire pour assurer ses vieux ans. L'Administration y pense pour lui : il ne faut pas que cet enfant qu'on a sauvé devienne dans sa vieillesse un indigent et retombe à la charge de l'Etat. Il sait qu'une petite somme est placée en son nom, il aura certainement à cœur de l'augmenter. La portion versée à la Caisse des retraites est au plus égale au cinquième du pécule. Le reste est rendu au pupille qui en dispose à sa guise. Sans doute, ces jeunes gens, mis en possession d'une certaine somme d'argent, seront souvent tentés de le gaspiller en dépenses inutiles, quelque objet convoité, quelque toilette. Cependant, s'il est bien conseillé, le pupille peut employer avec fruit l'argent

qui lui est remis. Cela peut développer chez lui l'esprit d'initiative et de responsabilité. A la campagne et dans le milieu ouvrier, on se marie jeune : l'argent remis aux pupilles à leur sortie de l'Assistance, la dot qui est donnée par l'administration à certains d'entre eux leur permet de s'établir avantageusement. Ayant passé plusieurs années en pleine campagne nivernaise, au milieu d'une population agricole élevant de nombreux assistés, nous connaissons personnellement beaucoup de pupilles mariés dans le pays. Plusieurs se sont alliés ainsi aux familles chez lesquelles il étaient placés et sont maintenant à la tête d'exploitations agricoles assez importantes. Les jeunes filles assistées, qui apportent en mariage 500 ou 600 francs d'économies sont fort bien accueillies dans les familles, surtout si on les connaît pour des travailleuses et de bonnes ménagères. La dot de bien des filles de famille n'atteint pas pareil chiffre dans les milieux ouvriers.

Disons ici, à propos du mariage, que l'organisation de la tutelle des enfants assistés est d'une grande utilité pour les jeunes gens. L'inspecteur départemental, le directeur d'agence, le médecin-inspecteur ont souvent ici un rôle très actif. Il ne s'agit pas seulement d'une autorisation banale à donner par la voie administrative. Beaucoup de gens ne se rendent pas compte de l'intérêt que portent à leurs élèves les fonctionnaires de l'Assistance. Nous avons vu ces messieurs intervenir bien des fois en personne et par leurs bons conseils, rendre de grands services aux jeunes gens inexpérimentés. Le médecin-inspecteur, installé souvent depuis de

longues années au milieu des nourrices et des pupilles, connaissant bien le caractère, les qualités et les défauts de ces derniers qu'il a soignés dès leur enfance, a fréquemment l'occasion d'intervenir dans les affaires de ses anciens assistés. Et ceux-ci, pleins de confiance en lui, le consultent volontiers. Les pupilles ne sont donc plus abandonnés à eux-mêmes. L'administration ne les perd pas de vue comme autrefois les commissions hospitalières. Ils sont réellement protégés, mieux souvent que beaucoup d'enfants de famille

L'article 16 de la loi de 1904 porte que les revenus des biens et capitaux appartenant au pupille, à l'exception de ceux provenant de son travail et de ses économies, sont perçus (à titre d'indemnité des frais d'entretien) au profit du département, jusqu'à l'âge de 18 ans.

L'article 7 de la loi de pluviôse an XIII accordait ces revenus aux hospices à titre d'indemnité des frais de nourriture et d'entretien. Ces frais sont aujourd'hui à la charge du département. C'est lui qui doit être indemnisé. L'administration, qui a les charges d'un père de famille, a donc ici le droit de jouissance accordé aux parents sur les biens des enfants par l'article 384 du Code civil. Mais elle n'a pas de droit sur les capitaux, elle jouit seulement des revenus. D'ailleurs, sur l'avis du conseil de famille, le préfet peut faire à cet égard, au moment de la reddition des comptes, toute remise qu'il jugera convenable : certains départements rendent ainsi à l'enfant tous les revenus perçus pour lui.

Les comptes de tutelle sont approuvés par le conseil de famille et rendus sans frais.

Dans la plupart des départements, une certaine somme est prélevée sur les salaires des pupilles et mise à la Caisse d'épargne. La loi de 1904 rend cette coutume obligatoire : « Une portion du salaire est placée, conformément à l'article 15 de la présente loi. » (art. 26). L'administration s'efforce depuis longtemps de faire participer ses assistés aux œuvres de prévoyance. Les Conseils généraux ont été invités à voter des crédits pour payer les cotisations des enfants au-dessous de treize ans dans les mutualités scolaires. Et pour que le lien ne soit pas rompu entre ces mutualités et les pupilles au moment de leur sortie de l'école, une circulaire ministérielle du 6 avril 1904 recommande aux inspecteurs départementaux de faciliter l'entrée des pupilles dans les sociétés de secours mutuels proprement dites : l'Assistance publique de la Seine s'efforce en ce moment de réaliser ces excellentes prescriptions.

Donner aux enfants l'esprit d'épargne, les habituer à économiser pour grossir la petite somme qui leur appartient, les sauver ainsi de l'indigence pour leurs vieux ans, telle est le but de toutes ces mesures de prévoyance. Il faut développer chez les futurs artisans l'esprit de prévoyance qui leur donnera la dignité et les habituera à compter sur leurs propres ressources.

Nous avons dit plus haut que la loi du 10 janvier 1849 a confié la tutelle des enfants assistés de la Seine au directeur de l'Assistance publique de Paris. Cette loi ne lui adjoignait pas de conseil de famille. Les pou-

voirs confiés ainsi à ce haut fonctionnaire sans aucun contrôle ont pu sembler excessifs : il était tuteur, mais dans une acception plus étendue que ne le comporte ce mot, puisque la loi ne lui adjoignait pas de conseil de famille. La loi de 1904 ne fait pas de distinction dans son article 12 ; en conséquence le directeur de l'Administration générale de l'Assistance publique à Paris est assisté d'un conseil de famille. C'est la solution proposée par M. Brueyre en 1890 : « Il a paru juste, disait-il dans son rapport, de ne pas priver les pupilles de la Seine de la garantie de l'examen de ce qui les concerne par ce conseil, notamment en ce qui touche les mises en correction et les redditions de comptes ».

REMISE DE L'ENFANT

C'est une grave question où l'intérêt de l'enfant est sérieusement mis en jeu. Aussi cet intérêt doit-il seul influencer sur la décision. Certains parents abandonnent leur enfant dans un moment de grande misère, ou bien parce qu'ils sont hors d'état de leur donner les soins nécessaires pendant ses premières années. Mais ils ont conservé le désir de le reprendre et dès que leur situation le leur permet, ils le réclament à l'Assistance. C'est ainsi qu'en 1902, pour le département de la Seine, sur 621 enfants rendus aux familles, 195 avaient été abandonnés depuis un an seulement ; en 1905 sur 540 enfants rendus, 281 avaient moins de 3 ans d'abandon. Ces enfants n'ont été déposés à l'Assistance que dans un moment d'accablement. L'affection des parents

subsiste profonde et les enfants retrouveront une famille aimante, décidée à les élever de son mieux.

Malheureusement, il se trouve aussi des parents indignes pour laisser à l'Assistance la charge d'élever leur progéniture pendant la période la plus difficile, celle où l'enfant exigeant beaucoup de soins ne donne rien en retour. Au bout de 10 ou 12 ans, l'affection semble se réveiller chez eux et ils viennent demander la remise de l'enfant. C'est que celui-ci devient une valeur : il peut travailler et on doit pouvoir en tirer quelque chose. Le moment est venu de le dresser au vol, à la mendicité, au vice ; en un mot, c'est un objet de rapport qu'on peut faire valoir. L'Assistance publique doit alors examiner soigneusement la demande qui lui est faite. Il n'est pas admissible qu'on fasse élever son enfant par l'Assistance jusqu'à 10, 12 ou 15 ans pour venir le réclamer afin de profiter de son travail. Encourager cette façon de voir serait relâcher complètement les liens de famille : personne ne voudrait plus se donner la peine d'élever ses enfants. Mais surtout, il n'est pas admissible, qu'après avoir recueilli des abandonnés et dépensé pour les conserver à la vie, l'administration aille les rendre à des gens capables de les exploiter ou d'en faire des malfaiteurs, des êtres nuisibles à la société.

Le décret de 1811 mettait un obstacle à la remise exigeant du réclamant, avant d'exercer aucun droit, le remboursement de toutes les dépenses faites par l'administration. Il fallait de plus que l'enfant fut légitime ou reconnu, par le réclamant. Mais, ces conditions réunies,

l'Assistance ne pouvait refuser de le rendre. Les tribunaux auraient été obligés de donner gain de cause aux parents.

Aux termes de la loi de 1904, c'est le tuteur qui estime, après avis du conseil de famille, si la remise doit avoir lieu. Les parents ne peuvent l'y forcer : ils ont abandonné l'enfant, ils ont perdu sur lui les droits de puissance paternelle et de tutelle qui sont confiés à l'administration.

La loi a soin de dire : la remise sera faite dans l'intérêt de l'enfant ; cette considération prime donc toutes les autres et si un tribunal avait à intervenir, son interprétation devrait se baser non sur des raisonnements juridiques, mais sur cette phrase qui donne désormais à l'Assistance le meilleur moyen de résister aux parents indignes.

L'intérêt de l'enfant ne consistera pas toujours à enlever celui-ci à la famille de braves paysans, d'honnêtes ouvriers qui l'ont élevé et se sont attachés à lui pour le rendre à des parents, dont la situation pécuniaire peut ne rien laisser à désirer, mais qui sont des inconnus pour l'enfant. Il y aura une seconde éducation d'affection qui n'est à favoriser que dans certains cas exceptionnels. En règle générale, l'assisté préférera demeurer avec ses nourriciers, qui l'aiment, qui le rendent heureux et possèdent son affection. La plupart du temps, il faut respecter ce mouvement de l'enfant : c'est bien là qu'est son intérêt. En 1905, dans le département de la Seine, sur 1.613 pupilles refusés par l'Assistance à leurs parents, 263 le furent par ce qu'ils ne

voulaient absolument pas quitter leurs nourriciers ou parce que leur maintien chez ces nourriciers leur assurait une situation exceptionnelle. La circulaire du 15 juillet 1904 explique en excellents termes quelle est la tâche des inspecteurs dans ces circonstances souvent délicates. D'ailleurs, la loi autorise l'administration à faire des remises d'essai durant lesquelles sa surveillance continuera à s'exercer pendant un an au moins. A l'expiration de ce délai, la remise deviendra définitive. Cette mesure permet aux inspecteurs de se rendre compte du degré de confiance à accorder aux parents et de l'utilité de la remise.

Une restriction bien naturelle est posée pour les enfants maltraités et moralement abandonnés dont la remise ne pourra être faite aux parents déchus de la puissance paternelle qu'après l'accomplissement des formalités prescrites par les articles 15 et 16 de la loi du 24 juillet 1889.

Il faut, d'après ces articles, que trois ans se soient écoulés depuis le jour où le jugement de déchéance est devenu définitif et que la réhabilitation des parents déchus ait été prononcée par un tribunal. Le tuteur et le conseil de famille présenteront leurs observations dans l'intérêt de l'enfant lors de la demande en réhabilitation. Ces parents, déchus pour des causes graves sont l'objet d'une juste méfiance. Il est bon de s'assurer si leur état d'esprit et leur caractère ont changé, afin de pouvoir leur remettre les enfants sans danger pour ceux-ci et pour la société.

La loi dit encore que les parents devront rembourser

en une seule fois, ou en plusieurs versements la dépense faite pour l'entretien de leurs enfants, à moins que la commission départementale, ou, dans la Seine, une délégation du conseil général, ne les en exonère, en tout ou en partie. Le remboursement des dépenses était exigé avant 1904 en vertu de l'article 21 du décret de 1811. Comme les finances départementales sont intéressées dans cette question d'exonération, on a pensé qu'il était juste de faire intervenir le conseil général, représenté par sa commission départementale ou ses délégués dans la Seine. Mais, nous l'avons déjà dit, ce n'est pas un intérêt pécuniaire qui doit influencer sur sa décision. L'enfant ne doit pas être retenu dans le service parce que sa mère ou ses grands parents ne peuvent rembourser les dépenses. Lorsque les réclamants offrent les garanties nécessaires d'affection et de bonheur pour le pupille, la remise ne peut être retardée pour une considération financière. Cependant, il n'est pas injuste de réclamer le remboursement des dépenses aux parents qui ont des ressources suffisantes.

Le paragraphe 3 de l'article 17, permettant d'espacer les versements sur une ou plusieurs années, semble bien indiquer l'intention du législateur de faire supporter certains frais aux parents capables de payer une part dans les dépenses nécessitées par l'entretien de leur enfant.

TUTELLE OFFICIEUSE

D'après la loi, l'Assistance publique a la tutelle de tous les enfants recueillis dans le service en vertu de

l'article 6. Or, l'éducation de ces enfants peut être confiée par l'Administration à des particuliers autres que leurs père et mère ou grands parents. Cette remise a lieu quelquefois en vue d'une adoption ultérieure. Mais ces personnes n'ont encore aucun droit de tutelle sur les enfants qui leur sont confiés. L'article 18 décide que la remise ne peut être faite par l'Assistance que sous réserve de cette tutelle. L'administration conserve ses pouvoirs sur l'enfant et continue à le faire surveiller. Cependant, on a voulu faire profiter l'enfant des bienfaits de la charité privée : lui permettre d'entrer dans une famille par l'adoption ou tout au moins d'être entouré dans cette famille d'une affection qu'il ne trouvera pas dans le service des assistés. Le Code civil prévoyait cette intervention de la charité privée. Les articles 361 à 370 organisaient la tutelle officieuse pour les gens qui voudraient s'attacher un mineur par un titre légal. Mais cette tutelle était entourée de certaines difficultés : le tuteur devait être âgé de 50 ans au moins, l'enfant de 15 ans au plus. L'adoption ne pouvait avoir lieu qu'au bout de 5 ans de tutelle. La loi du 24 juillet 1889, article 13, appliquait cette institution aux enfants moralement abandonnés. C'est le tribunal qui décidait s'il y avait lieu d'organiser cette tutelle et d'appliquer les articles 364, 365, 370 du Code civil. La tutelle officieuse ne conférait au pupille aucun droit sur les biens du tuteur. Une fois l'enfant élevé, en état de gagner sa vie, toutes les obligations de droit étaient remplies, il ne restait plus qu'un lien purement moral entre le tuteur et le pupille. Donc, chez le tuteur, ni vue d'adoption, ni

établissement entre lui et l'enfant d'un lien de famille quelconque ; il peut seulement l'adopter au bout de 5 ans, par testament, conformément à l'article 366 du Code.

La loi de 1904 a songé à favoriser la tutelle officieuse et pour ce faire, elle a écarté certaines conditions exigées par le Code : « Lorsque l'enfant a été confié pendant trois ans à un particulier à titre gratuit, ce dernier, même s'il est âgé de moins de 50 ans et l'enfant de plus de 15 ans, peut, en obtenant le consentement du conseil de famille, devenir le tuteur officieux de l'enfant ». (art 18, § 2). Il faut donc ici le consentement du conseil de famille, car c'est l'Assistance qui fait cession de ses droits en acceptant la tutelle officieuse. Mais les conditions d'âge édictées par le Code sont écartées. On a reproduit le paragraphe 5 de l'article 13 de la loi de 1889 en décidant qu'un particulier peut demander la tutelle officieuse quand il y a 3 ans qu'un enfant lui est confié. Mais on n'a pas conservé la nécessité d'un jugement du tribunal. Les particuliers auxquels des enfants auront été remis en vertu de la loi de 1889 n'auront donc plus besoin pour obtenir la tutelle officieuse que du consentement du conseil de famille.

Les formalités sont très simples : procès-verbal de la demande et du consentement dressé par le juge de paix du domicile de l'enfant. Quant aux conséquences de cet acte, elles sont réglées par le Code civil au chapitre de la tutelle officieuse. Nous n'insisterons pas sur les avantages que procure à l'enfant cette institution rendue ainsi plus applicable. Sans doute, les nourriciers

témoignent de l'affection à leur assisté ; l'administration le protège d'une façon efficace et le surveille de très près par tous ses fonctionnaires. Mais tout cela n'est pas comparable à l'affection, à la surveillance dont il sera l'objet chez une personne qu'il le recueille dans un sentiment de profonde charité, qui souvent désire lui faire prendre à son foyer la place d'enfants absents ou morts. Il connaîtra la vie de famille avec toutes ses douceurs, il recevra une éducation que l'administration ne peut procurer à tous ses pupilles. Malheureusement, bien peu nombreuses sont les personnes qui prennent ainsi la charge d'un enfant abandonné : dans la Seine, en 1905, sur une population de 57.489 assistés, quatre pupilles ont passé sous la tutelle officieuse de particuliers qui avaient consenti à les garder gratuitement.

Nous allons voir en étudiant la question du placement que beaucoup de petits assistés trouvent au sein des familles de braves nourriciers une affection et des soins capables de leur faire oublier leur condition.

PLACEMENT ET SURVEILLANCE

Il nous faut dire quelques mots des deux principaux systèmes, éducation à l'hospice ou placement dans les familles.

Le premier consiste à élever les enfants dans des établissements, espèces d'internats où on les instruirait, où on leur enseignerait un métier. Ce qu'on fait pour quelques écoles professionnelles et un nombre restreint d'élèves, il faudrait alors le faire dans tous les départe-

tements et pour tous les pupilles, couvrir le pays de bâtiments nouveaux, agrandir les hospices, déjà bien insuffisants pour les vieillards ; c'est une hypothèse en quelque sorte indiscutable, étant donné l'immense population enfantine dont la charge incombe aujourd'hui à l'Assistance. D'ailleurs, il ne faut pas considérer seulement le point de vue dépenses et difficulté d'exécution ; il y a une question autrement importante, celle de la santé et de l'avenir des enfants.

Au point de vue santé, l'éducation collective entre quatre murs est un système déplorable. Aujourd'hui, les plaintes s'élèvent de toutes parts contre ce régime de caserne imposé aux enfants ; on cherche à en atténuer les inconvénients en empruntant aux étrangers leurs méthodes d'éducation plus libres et plus soucieuses de l'intérêt de l'enfant et de la race. On ne peut donc songer à imposer ce régime d'internat à une classe d'enfants qui n'est pas appelée, comme la population scolaire des lycées et collèges à travailler intellectuellement, dans des professions où la vigueur physique n'est point indispensable ; mais qui, au contraire, aura besoin, pour gagner sa vie, de muscles solides et de larges poitrines. Jusqu'ici on ne peut pas dire que l'internat soit favorable à ce développement normal de l'individu physique.

Ces établissements pour l'éducation collective sont trop souvent placés auprès des villes : ils jouissent alors des facilités de communication et d'alimentation qui leur sont nécessaires ; en revanche l'air pur et le grand espace leur font le plus souvent défaut. En supposant

ce système adopté pour l'éducation des assistés, ceux-ci seront placés dans des conditions encore plus mauvaises que les autres enfants ; on aura beau multiplier les jeux, les exercices physiques, la gymnastique, on n'obtiendra ainsi qu'un développement artificiel, toujours incomplet chez des jeunes gens cloîtrés, sans vacances, sans échappées hors de l'établissement scolaire, puisqu'ils n'ont pas de famille.

Leur santé souffrira certainement de cette atmosphère étroite. Leur moral sera aussi gravement influencé : quel ennui accablera ces enfants, quel désir de liberté, quel besoin de se soustraire à la discipline, à la monotonie du pensionnat. Et puis, quels dangers dans une agglomération d'enfants qui ne sont pas toujours sains moralement et physiquement. On aurait beau jeu ici pour développer les inconvénients de l'éducation en commun : un grain de raisin gâté contamine toute la grappe.

Quant à l'avenir de ces enfants, est-ce dans un pensionnat qu'on prépare des forgerons, des cultivateurs, des maçons, des ouvriers, en un mot ? Il existe des écoles professionnelles dans la Seine ; certes, elles ont donné d'excellents résultats et leur but est très louable. Mais ces écoles sont très peu nombreuses : d'Alembert, Le Nôtre, Yzeure, Ben-Chicao, elles n'admettent qu'un petit nombre de pupilles, choisis par l'administration parmi les meilleurs sujets. Les travaux manuels enseignés dans ces écoles sont en quelque sorte l'aristocratie des métiers : ébénisterie, typographie, jardinage. On ne prétendrait pas donner aux 210.000 assistés de France

l'enseignement dans ces écoles professionnelles. C'est à côté d'autres hommes travaillant pour gagner leur vie que l'immense majorité des jeunes gens devra apprendre un métier. Dans un établissement, l'enfant, ne voyant que peu de personnes, n'ayant jamais d'échappées au dehors, livré à un travail trop bien ordonné, vivant d'une vie monotone et mécanique, l'enfant ne se rend pas compte de la réalité dans laquelle il sera lancé plus tard : il ne peut se figurer le monde des travailleurs, la concurrence, le dur labeur qu'exige la lutte quotidienne pour la vie. Il appartient en quelque sorte à un monde à part, bien différent de celui où il est appelé à vivre. C'est là une des plus mauvaises conséquences du placement collectif dans un établissement. Aujourd'hui, la question ne fait plus de doute, c'est le placement familial et rural qui l'a emporté.

Ce système a l'immense avantage de donner à l'enfant abandonné, parfois l'illusion, mais le plus souvent, il faut le dire à l'honneur de l'humanité, la réalité de la vie de famille. Chez la plupart des nourriciers, il est en effet traité comme leurs propres enfants. Il vit au milieu de cultivateurs et d'artisans ; de bonne heure, il prend part à leurs travaux et apprend ainsi la valeur de l'effort individuel et le prix du pain quotidien. Il entendra parler autour de lui des difficultés de la lutte pour la vie ; il en verra les exemples journaliers ; la terre ne produit rien à qui ne la travaille pas ; le client ne vient pas au mauvais ouvrier ; et à celui qui travaille, il faut un labeur patient, persévérant, tous les

jours renouvelé : « à la sueur de son visaige, il gagnera sa pauvre vie ».

En un mot, il sera, par une éducation graduelle et dès sa première enfance, adapté aux conditions d'existence faites aux ouvriers « quel enseignement théorique vaudrait l'expérience subie ? L'éducation familiale est l'apprentissage de la vie, c'est elle qui prépare le mieux l'enfant pauvre aux labeurs et aux épreuves de l'existence ».

Le placement doit être de préférence rural. Là encore les avantages sont incontestables. La santé de l'enfant sera toujours meilleure ; il s'élèvera plus robuste, plus vigoureux que le petit citadin. Les raisons sont connues : le grand air, les jeux à travers les champs ou dans les cours d'école bien libres, les aliments grossiers, mais sains, tout concourt à développer l'enfant, à le rendre fort. Nous avons vu beaucoup de ces petits assistés, arrivant chez leur nourrice dans un triste état, avec de pauvres figures bien pâles, de petits corps malingres. Le lait d'une robuste paysanne, l'air pur de la ferme les remettaient bien vite. Les médecins constatent parfois de véritables résurrections. Les plus malades, ceux qui restent chétifs jusqu'à dix ou douze ans, finissent presque toujours par se développer et jouissent, comme les autres, d'une bonne santé. L'air confiné de la ville, chargé de poussières microbiennes, la vie dans les étages malsains, les écoles aux murs élevés, aux cours enserrées dans les bâtiments, les rues étroites des quartiers ouvriers ne peuvent être que nuisibles à des organismes déjà débilités et appauvris.

Et plus tard, pour l'enfant des campagnes, le travail en plein air derrière les grands bœufs calmes ; labour ou moisson, toujours sous le ciel, toujours à la lumière du jour. Travail patient, effort prolongé, mais ne nécessitant pas le coup de fouet de l'alcool. L'homme formé dans cette existence calme et forte est bien portant, sobre, économe et réfléchi, peu accessible aux emportements irraisonnés.

Quelle différence avec la vie ouvrière : atmosphère malsaine et lourde des usines et des ateliers, travail enfiévré au milieu des machines en mouvement, des fourneaux embrasés ; surexcitation des jours de commande : dans les mansardes, à la lueur des lampes, les pâles ouvrières courbées sur la tâche inachevée à l'heure où la fille des champs repose depuis longtemps. Et puis les cabarets, l'ivresse des jours de paye, et les inévitables querelles domestiques. Alcoolisme, accidents affreux, hôpitaux et hospices ; concurrence, crises économiques, grèves et chômages, haines et misère.

Et pourtant, c'est vers cette vie surexcitée et si pénible, si meurtrière, que se portent les mouvements d'émigration : la campagne se dépeuple, la ville s'accroît démesurément. Il n'y a plus assez de travail dans les usines pour tous ceux qui en réclament, mais le fermier ne trouve plus de bras pour l'aider à cultiver la terre.

Qu'on nous pardonne d'avoir insisté un peu longuement sur cette question : elle nous paraît aujourd'hui de la plus grande importance : ayant constaté de nos yeux l'excellent résultat du déplacement rural, nous n'avons

pu résister au désir d'en montrer les avantages, confirmés par une longue expérience. A l'heure où le dépeuplement des campagnes devient un gros problème, un danger pour la France, l'intérêt des enfants, l'intérêt de la nation se rencontrent pour proclamer l'utilité d'un système qui permet de régénérer la race en renvoyant aux campagnes les enfants issus du flot qui se porte vers les cités.

Comment s'est établi ce mode de placement familial et rural ? M. Brueyre nous dit que ce système, en apparence si simple, a eu cependant beaucoup de peine à s'affirmer ; il a été contrarié par toutes sortes de prescriptions et la pente naturelle des choses l'a seule établi.

Dès saint Vincent de Paul, les enfants recueillis à la maison des enfants trouvés étaient laissés à leur nourrice jusqu'à cinq ans, puis revenaient à Paris et étaient placés à l'hospice du faubourg Saint-Antoine. On comprend facilement combien il était dangereux d'arracher ces enfants de cinq ans aux gens qui les avaient élevés pour les enfermer dans un hospice. Dès 1761, on adopta le placement en pension chez des cultivateurs et des ouvriers de la province. Mais beaucoup d'enfants étaient encore ramenés à Paris et placés dans les hôpitaux où on leur donnait une instruction élémentaire. Puis on les plaçait en apprentissage. En général, la plupart de ceux qui étaient mis en apprentissage dans les villes ne donnaient aucune satisfaction et finissaient par mal tourner (Code de l'hôpital général).

La Révolution édicta en cette matière des mesures

grandioses qui ne purent être réalisées faute de ressources. On lit dans l'exposé des motifs de la loi du 28 juin 1873 : « Après avoir assuré l'existence des enfants abandonnés en les confiant à des nourrices de campagne, ils rentreraient dans la maison nationale à la fin de leur sixième année... Non seulement ces maisons deviendraient une école d'arts et métiers pour eux, mais rien n'empêcherait qu'elles fussent ouvertes aux enfants des citoyens sans fortune ». On conçoit aisément que l'état des finances ait rendu difficile à cette époque l'installation dans toute la France d'école d'arts et métiers destinées aux enfants abandonnés ou aux fils de citoyens pauvres.

L'arrêté directorial du 30 ventôse an V semble inspiré par des idées sages et pondérées : il s'agit ici d'une législation claire et pratique, et non d'utopies généreuses, dignes d'admiration, mais irréalisables. Plusieurs dispositions de cet arrêté sont encore en vigueur, notamment celles concernant le placement. Nous citons en note les articles 1, 2 et 3 (1). Ils furent reproduits par

1. Arrêté dictatorial du 30 ventôse an V :

Art. 1^{er}. — Les enfants abandonnés ne seront point conservés dans les hospices où ils auront été déposés, excepté le cas de maladies ou accidents graves qui en empêchent le transport, ce premier asile ne devant être considéré que comme un dépôt, en attendant que ces enfants puissent être placés, suivant leur âge, chez des nourrices ou mis en pension chez des particuliers.

Art. 2. — Les commissions administratives des hospices civils dans lesquels seront conduits des enfants abandonnés sont spécialement chargées de les placer chez des nourrices ou autres habitants des campagnes et de pourvoir, en attendant,

les articles 9 et 10 du décret du 19 janvier 1811. Le placement à la campagne était donc consacré. Son utilité se confirme tous les jours par l'expérience. Le service tout entier souffre quand ce principe n'est pas observé. La circulaire du 1^{er} août 1861 (faite à la suite d'une enquête réclamée par le Conseil d'Etat pour servir de base à une loi générale sur le service) signalait comme un grand abus le séjour prolongé de nombreux enfants dans les hospices : cela entraînait des dépenses inutiles et des charges croissantes : pour remédier à cet abus, le Ministre démontrait la nécessité de placer les pupilles au milieu des campagnes, dans la vie agricole.

Ce système fut adopté lors de la confection du projet de loi de 1892. « Le premier devoir des services quand ils recueillent des enfants que leurs parents ont délaissés, est de leur constituer une nouvelle famille qui leur tiennne lieu de celle qu'ils ont perdue. Par son système de placement à la campagne, la France a su réaliser ce bienfait. Les liens de famille les plus sérieux et les plus touchants se nouent entre l'enfant et les parents nourriciers. C'est à les fortifier que doivent tendre toutes les mesures administratives. Ils constituent le bien le plus précieux de l'enfant abandonné (1) ».

à tous leurs besoins, sous la surveillance des autorités dont elles dépendent.

Art. 3. — Les enfants placés dans les campagnes ne pourront jamais être ramenés dans les hospices civils à moins qu'ils ne soient estropiés ou atteints de maladies particulières qui les excluent de la société ou les rendent inhabiles à se livrer à des travaux qui exigent de la force et de l'adresse.

1. Brueyre, Rapport au Conseil supérieur de l'Assistance.

La loi de 1904 a consacré une fois de plus dans ses articles 20 et 21 le placement rural et familial.

L'article 21 porte que les pupilles âgés de moins de treize ans sont, sauf exception, confiés à des familles habitant la campagne. L'exposé des motifs fait très justement remarquer qu'il ne faut pas généraliser la thèse sous peine de la fausser : certains enfants nés à la ville, et y ayant déjà vécu plusieurs années, ont en effet une répugnance invincible pour les travaux et les habitudes de la campagne. On commettrait une grave erreur en les plaçant chez des cultivateurs où, de parti pris, ils ne voudraient rien faire. Leur place est indiquée chez des artisans de la ville ou des bourgs : leur mode d'existence, leur milieu, ne seront pas changés et tel qui à la campagne aurait fait un fainéant et un vaurien, peut devenir un ouvrier actif et industrieux. Nous pourrions citer des exemples fort intéressants.

Dans une intention fort compréhensible, la loi ordonne de placer autant que possible les frères et sœurs dans la même famille ou au moins dans la même commune. Il y aurait une véritable cruauté à séparer ces pauvres enfants qui n'ont plus leurs parents et à aggraver leur peine en rendant leur isolement plus grand et plus douloureux.

L'article 20 porte que le pupille n'est maintenu dans l'établissement dépositaire que si son état de santé l'exige ou sur une décision motivée de son tuteur. C'est la conséquence du système adopté : l'enfant bien portant n'a rien à faire et rien à gagner dans un hospice ; il ne peut guère y travailler, le travail étant en général

mal organisé en raison de la différence d'âge entre les enfants, de l'instabilité de l'effectif et du séjour de ces enfants. Le pupille mène à l'hospice une vie molle : loin de le préparer aux difficultés qui l'attendent, elle ne lui donnera que des habitudes de paresse. De plus, le séjour dans un établissement est mauvais pour le développement et la santé des enfants qui ne sauraient grandir et se fortifier dans un milieu confiné. Ceux qui attendent un placement devront y séjourner le moins longtemps possible. Seuls doivent y demeurer les malades, qu'on ne peut soigner chez leurs nourriciers ou patrons et les infirmes trop gravement atteints pour qu'il soit possible de les confier à une famille. La mesure est sage d'exiger une décision motivée du tuteur (en fait, l'inspecteur départemental). Cela l'obligera à porter son attention sur la demande qui lui est faite et à peser les raisons de sa décision.

C'est le préfet qui, après avis du conseil général, déclare par arrêté qu'un établissement dépositaire est installé ou cesse d'être installé dans un hospice. La loi ne subordonne pas cette décision à l'avis de la commission administrative ; mais, au cours de la discussion devant la Chambre des députés, le gouvernement a pris l'engagement que cet avis serait toujours demandé. La circulaire de 1904 insiste sur ce point.

L'établissement peut être installé dans un immeuble possédé ou loué par le département. Dans ce cas, l'installation a lieu en vertu d'un arrêté préfectoral pris sur l'avis conforme du conseil général, après avis du conseil d'hygiène. Evidemment, l'avis du conseil d'hygiène

sera utilement demandé dans toutes les circonstances, quel que soit l'endroit où l'établissement est installé. Trop souvent, les conditions d'hygiène laissent à désirer dans les hospices et les bâtiments consacrés aux malades, aux infirmes. Fondés souvent depuis longtemps, trop étroits, mal installés, la plupart de ces établissements devraient subir des modifications. L'avis du conseil d'hygiène sera alors de la plus grande utilité.

Les enfants en bas âge sont placés dans une crèche et les autres dans un quartier spécial, dit la loi. Pour obtenir une installation réalisant toutes les conditions d'hygiène, toutes les innovations modernes, comprenant à la fois une maternité, une infirmerie, des crèches, des quartiers spéciaux pour les élèves bien portants, le mieux serait de fonder des établissements départementaux. « .. L'organisation la meilleure, dit la circulaire ministérielle du 15 juillet 1904, serait celle d'établissement *ad hoc*. Par elle seule, on obtiendra tout, le degré utile de spécialisation, l'agencement le plus hygiénique des locaux, le recrutement du personnel le plus apte et le maximum d'entraînement de ce personnel ; maître chez lui, le département ne serait pas arrêté dans l'œuvre de réforme, comme il l'est aujourd'hui par les objections financières des commissions administratives ».

Etant donné l'état des finances départementales, le législateur a prévu qu'une longue période pourrait bien s'écouler avant ces utiles créations. Il fallait donc continuer à se servir des hospices existants : la plupart d'entre eux étaient déjà utilisés pour les services d'en-

fants assistés. Les enfants abandonnés étant autrefois entièrement à leur charge, ils peuvent donc participer encore à cette œuvre d'assistance en lui affectant des locaux et un personnel, les frais de séjour leur étant d'ailleurs intégralement remboursés. L'ancien système continuera donc à fonctionner ; il appartient aux administrations départementales, aux conseils généraux, à l'inspecteur d'y apporter toutes les améliorations possibles dans l'intérêt du service et surtout de la santé des enfants.

A ce propos, il faut remarquer la disposition de la loi exigeant un quartier spécial pour les enfants, les hospices recevant en général des vieillards et des infirmes. Ainsi, il a fallu un article de loi spécial pour faire adopter partout cette mesure d'hygiène « si élémentaire » de la séparation des enfants et des adultes (1). « Nombreux sont les établissements où les pupilles de l'Assistance et les hospitalisés adultes sont réunis dans les réfectoires, les cours et les préaux ; il y aurait quelque chose de trop pénible à s'étendre sur les périls de cette promiscuité. Il suffit de dire que c'est un devoir d'y mettre un terme ». La loi a rendu obligatoire pour tous les établissements de cette mesure « d'assainissement » que les commissions administratives ne voulaient point

1. Il est intéressant de rappeler ici, que la même mesure était, il y a fort peu de temps, réclamée pour les dépôts et les prisons. Les personnes qui écrivent en cette matière n'ont point l'air de la considérer comme appliquée partout. Sa nécessité s'impose cependant d'une façon encore plus absolue que dans les hospices.

prendre, le plus souvent par crainte de la dépense. Il est certain que les innovations exigées par la loi de 1904, crèches, quartiers spéciaux, vont amener des dépenses pour les hospices. Sans doute, l'article 46, 3^o prévoit le remboursement intégral des frais de séjour. Mais le département fera-t-il à l'hospice une subvention pour les frais d'installation ? La loi n'en parle pas. Puisque les hospices sont forcés de recevoir les enfants, ne pourrait-on pas appliquer par analogie les mesures édictées par l'article 32 de la loi du 14 juillet 1905 sur l'Assistance aux vieillards : « L'Etat contribue par des subventions aux dépenses de construction ou d'appropriation d'hospices nécessitées par l'exécution de la présente loi ».

SECRET DU PLACEMENT

Le lieu de placement du pupille reste secret, sauf décision du préfet prise dans l'intérêt de l'enfant. La mère et la personne qui ont présenté l'enfant peuvent être renseignées à des époques fixes sur l'existence ou la mort de celui-ci.

« On peut dire que le secret du placement est la pierre angulaire du service. Si on la retire, tout s'écroule. Du jour où les parents sauraient en quel lieu et par quelles mains est élevé leur enfant, il n'y aurait plus d'abandon, mais simple placement en nourrice ; ce serait un moyen de faire élever gratuitement son enfant qu'on reprendrait ensuite à son gré (1) ». Ce serait l'exploita-

1. Brueyre, Rapport au Conseil supérieur de l'Assistance.

tion du service. Etant donné la facilité d'abandon avec l'admission à bureau ouvert, il faut un frein, une règle inflexible. Sans cela la tentation serait trop grande de faire élever les enfants aux frais de l'Etat et les abandons augmenteraient dans une proportion extraordinaire. « A Paris, disait encore M. Brueyre, si, malgré la facilité d'admission, le nombre d'abandons reste en somme peu élevé, cela tient surtout à ce que la population est très au courant des conséquences rigoureuses de l'abandon et de la difficulté avec laquelle l'enfant pourra être, plus tard, rendu ».

On conçoit d'ailleurs que l'éducation des pupilles deviendrait très difficile, souvent presque impossible par l'intervention des familles et les liens qui se créent entre pupilles et nourriciers ne pourraient plus prendre naissance. Ce serait troubler les enfants qui ne s'attacheraient plus à leur famille adoptive ; attirés par les promesses des parents, ils chercheraient à quitter le service dès qu'ils seraient en âge de gagner quelque chose. En un mot, on aboutirait à la destruction du système d'éducation et de sauvetage mis en pratique par l'Assistance publique.

Aussi, quand une femme se présente au bureau d'admission pour abandonner son enfant, la préposée doit insister fortement sur le secret du placement et lui démontrer que la règle est inflexible.

Ajoutons que ladite règle peut toujours plier « si l'intérêt de l'enfant l'exige ». C'est la condition toute puissante qui inspire la loi dans toutes ces dispositions. En sa faveur, le législateur a permis une dérogation à

une des règles fondamentales et traditionnelles du service. Enfin, la mère peut être, à certains intervalles (1), renseignée sur la vie ou la mort de l'enfant. C'est une consolation pour celles qui sont obligées d'abandonner leurs enfants.

RÉTRIBUTION DES NOURRICES

Une des réformes importantes de la loi de 1904 a été d'établir par une loi de finances, pour des zones régionales des tarifs minima de salaires de nourrice et de prix de pension. Nous avons déjà parlé d'une réforme semblable en ce qui concerne les secours temporaires : nous avons montré comment ceux-ci, destinés d'abord à restreindre le plus possible l'usage du tour, puis à combattre le grand nombre d'abandons redouté à la suite de l'adoption du bureau ouvert, ont dû être relevés à un taux convenable, permettant d'en obtenir le résultat désiré : faire élever l'enfant par sa mère.

Mais voici les enfants abandonnés à l'Assistance, il faut les placer, il faut trouver des femmes pour les nourrir, les élever ; il faut payer ces femmes de façon à ce qu'elles aient intérêt à conserver les enfants à la vie. Ce n'est point tâche facile que d'élever un très jeune enfant : cela exige des soins très attentifs, des veilles, des sacrifices de temps, de repos. Aucun lien n'existe entre la nourrice mercenaire et l'assisté qui puisse forcer cette femme à se donner tant de peine, à

1. Tous les trois mois.

se prodiguer en soins maternels. Il faut donc que l'espoir du gain l'amène à faire pour un petit inconnu ce qu'elle ferait pour ses propres enfants.

Dès 1670, les règlements de l'hôpital des enfants trouvés portent que des récompenses seraient offertes aux nourrices afin de les attirer et surtout de les attacher aux enfants. Malgré cela, il était difficile de trouver des nourrices et on était obligé de s'adresser, pour en chercher, aux meneurs et meneuses qui conduisaient les enfants en province. Nous reparlerons plus loin de ces voituriers dont le seul nom évoque de fort tristes souvenirs. Quant aux nourrices, on conçoit fort bien, étant donné le défaut d'organisation, d'inspection, le manque de ressources, qu'elles ne se présentaient pas en nombre suffisant et que l'entretien des enfants laissait beaucoup à désirer. Nous n'ignorons pas les sages règlements édictés en 1671; en 1690, 1765, 1774 : « Pour être agréé comme nourrice, il fallait présenter un certificat émanant du curé du domicile; une bulle contenant ses droits et obligations et indiquant des renseignements sur l'enfant était remise à la nourrice ». Les inspections étaient faites par les sœurs de l'hôpital des enfants trouvés. Mais il faut tenir compte de toutes les circonstances qui viennent empêcher le fonctionnement de ces excellentes mesures. Autrefois comme aujourd'hui, édits et règlements, lois et circulaires s'efforcent d'améliorer l'état des choses. Cependant, il reste stationnaire : mauvaise volonté, indifférence, empêchements financiers. Cette dernière raison surtout est prépondérante. Le nombre des assistés augmente prodigieusement.

gieusement et les ressources des hôpitaux et hospices de l'époque, malgré les dons, les subventions royales, avaient grand peine à suffire à toutes les dépenses.

La Révolution ne put, pour les mêmes raisons d'ordre financier (jointes aux troubles de cette période), mettre à exécution les généreuses conceptions formulées dans ses nombreuses lois sur l'Assistance. « Les enfants ne sont placés que chez des personnes offrant toutes garanties ; les nourrices doivent être munies d'un certificat médical » (Loi de 1793). L'arrêté de ventôse an V décrète que les nourrices qui auront conservé l'enfant à la vie au delà de neuf mois recevront une indemnité de 18 francs en plus de leur salaire.

Malgré tout, on ne trouvait que de rares nourrices, ces belles dispositions n'étant point mises en pratique, faute d'argent.

Au milieu des troubles révolutionnaires, des grandes guerres européennes, les petits abandonnés l'étaient vraiment de tout le monde, même de la nation. Les réformes pleines d'humanité proposées par quelques législateurs philanthropes ne pouvaient remplir les caisses publiques. Les nourrices, payées très irrégulièrement, ne prennent plus d'enfants, la mortalité de ces derniers devient effrayante : sur cent, trois ou quatre à peine survivent. /

La loi du 15 pluviôse an XIII, mettant les enfants sous la tutelle des commissions administratives, semblait leur assurer une protection efficace. Le décret du 19 janvier 1811 reproduisait les meilleurs dispositions des lois révolutionnaires ; il devait, en réorganisant le

service donner plus de stabilité à son fonctionnement. L'Etat promettait de coopérer aux dépenses pour quatre millions. Malheureusement, les grandes guerres continuèrent. L'Empire avait besoin de toutes ses ressources. Et cependant, avec l'institution du tour, le nombre des enfants abandonnés augmentait : d'ailleurs des abus se produisirent : les mères abandonnaient leurs enfants pour venir le reprendre avec la rétribution accordée aux nourrices. Certains nourriciers substituaient des enfants légitimes aux enfants trouvés décédés chez eux afin de continuer à toucher la pension.

La circulaire du 8 février 1823 (circulaire de Corbière), celle encore plus dure du 21 juillet 1827, malgré les mesures rigoureuses, malgré les déplacements en masse n'arrêtèrent pas l'augmentation du nombre des assistés (1). Les taux de pension continuaient cependant

1. « Cette circulaire, disait M. Brueyre, inspirée par des sentiments d'une dureté excessive a eu une influence néfaste dont les résultats, quoique amoindris par des décisions postérieures, se font sentir encore. Son but était de restreindre les admissions par tous les moyens possibles afin de réduire les dépenses. »

Elle décidait que tout enfant admis à tort devait être rendu à sa famille : c'est le point de départ de la circulaire de 1827 qui organisait le système du déplacement. « Si la circulaire de 1823 est dure, dit M. Brueyre, celle-ci est féroce. Ce déplacement en masse des enfants jeta le désespoir dans des milliers de chaumières : des enfants se suicidèrent ; les nourrices suivaient en pleurant les charrettes qui emmenaient leurs nourrissons. La mortalité des enfants fut considérable ». L'honorable rapporteur du projet de loi devant le conseil supérieur de l'Assistance parle avec une juste indignation de cette terrible mesure qui était une véritable spéculation fon-

à demeurer très bas. Une circulaire du 13 août 1841 signalait que les tarifs des mois de nourrice et pensions des enfants abandonnés n'avaient pas subi de modifications depuis trente ans : aussi dans bien des localités, les prix payés pour la nourriture et l'entretien des enfants étaient insuffisants ; d'où il s'ensuivait qu'à cause de la modicité de ces prix, on ne pouvait obtenir toutes les garanties désirables pour le bon placement, les familles indigentes seules consentant à se charger du pupille.

Cependant, avec le temps, des améliorations se produisent dans certains grands services. Le principal, celui de la Seine, avait depuis longtemps adopté des tarifs raisonnables. Mais dans beaucoup de départements, les conseils généraux chargés de régler les dépenses du service sacrifiaient les considérations humanitaires aux raisons d'ordre financier. Ces pratiques furent suivies jusqu'au vote de la loi de 1904.

En 1998, M. Th. Roussel les signalait dans son rapport au Sénat. En 1904, M. Strauss donnait à cette assemblée les renseignements suivants qui diffèrent très peu, malgré les six ans écoulés, des tarifs dénoncés par M. Roussel (1). En 1904, quarante-cinq départements

dée sur l'attachement des nourriciers pour les pupilles qu'on leur avait confiés. On leur laissait l'enfant s'ils voulaient l'élever gratuitement. Sinon, on le leur enlevait pour le placer dans un autre département.

1. M. Th. Roussel ne signalait que quarante-deux départements dont les prix de pension étaient inférieurs à 20 francs. A la vérité, il y en avait deux, la Haute-Savoie (9 fr.) et le Finistère (7 fr.) ou le tarif était inférieur à 10 francs par mois. Un salaire de 20 francs ne donne que 66 centimes par

payaient aux nourrices moins de 20 francs par mois ; sur ces départements : seize payaient 18 francs ; deux, 17 francs ; trois, 16 francs ; cinq, 15 francs ; sept, 14 francs ; trois, 13 francs ; huit, 12 francs ; un, 10 francs. « Ne tombe-t-il pas sous le sens que des tarifs de prix de pension de nourrice qui s'abaissent jusqu'à 10 francs sont cruellement et lamentablement insuffisants et qu'ils doivent être relevés à un taux moyen déterminé d'après les régions ? » (M. Paul Strauss. Discussion devant le Sénat).

Il est évident que la nourrice insuffisamment payée ne s'astreint pas aux soins attentifs qu'exige un jeune enfant. Le danger devient plus grave encore pour ce dernier s'il est élevé au biberon ou à l'allaitement mixte. Les précautions à prendre pour entretenir le biberon dans un état de propreté convenable (et nécessaire pour écarter les dangers de maladie), sont très méticuleuses ; à peine certaines mères de famille peuvent les prendre, comment pourrait-on les exiger de mercenaires mal rétribuées ?

« La rétribution des nourrices et des nourriciers sera insuffisante si elle n'est que la compensation de leurs charges. Pas plus qu'un maître de pension, le cultivateur auquel l'administration confie un pupille n'est tenu

jour, sur lesquels il faut prélever de 15 à 16 centimes de lait. Restent 50 centimes sur lesquels la nourrice doit encore payer le sucre et le savon. Sa peine et son temps ne sont donc pas évalués très haut. Quant à son bénéfice, il ne doit pas être trop élevé avec un tarif semblable. Ou bien l'enfant sera mal soigné.

de borner ses prétentions au remboursement de ses avances, c'est-à-dire d'assumer des responsabilités et de donner sa peine par dessus le marché. Le salaire payé aux nourrices et aux nourriciers doit donc être calculé de manière que ces personnes, après l'exécution loyale de leurs engagements, réalisent un bénéfice » (Th. Roussel, Rapport au Sénat).

En plus d'un salaire convenable, une des mesures les plus propres à diminuer la mortalité des enfants du premier âge est l'attribution d'une importante prime de survie. C'est l'espoir de toucher cette prime qui combattra chez la nourrice le désir d'économiser ou de goûter quelque repos au détriment de l'enfant. Il y a pour elle un avantage réel à faire vivre l'assisté, une réelle compensation à la peine, à la fatigue dont il est la cause. La loi de 1904 ne laisse pas aux conseils généraux le soin de fixer les salaires et les primes. Comme pour les secours temporaires, une loi de finances en établit le tarif par zone et ces dépenses sont obligatoires pour les départements. « La prérogative des conseils généraux doit fléchir ici devant l'intérêt social de la conservation des pupilles, de leur bonne éducation, de leur mise en valeur. Les statistiques d'où ressort la diminution de la natalité en France sont trop impérieuses : elles ne permettent plus d'attendre » (Th. Roussel). Le salaire de la nourrice est maintenant de 28 francs dans la Seine et la prime de survie accordée par ce département quand l'enfant atteint quinze mois est de 30 francs (Règlement du 4 juillet 1906) (La prime fixée par l'arrêté du 30 ventôse an V n'était que de 18 francs.

Avant 1904, quelques départements en étaient encore à ce tarif) (1). Aux termes de la loi de 1904, la prime est acquise dès que l'enfant a 15 mois. La période la plus dangereuse pour le nourrisson (9 à 12 mois) est alors dépassée. La prime est payée proportionnellement au nombre de mois pendant lesquels la nourrice a gardé l'enfant.

L'article 24 porte que le pupille âgé de moins de 7 mois ne peut être confié à une nourrice dont le dernier enfant n'a pas 7 mois révolus.

C'est une mesure de protection pour l'enfant de la nourrice autant que pour le pupille. Pour les tout jeunes enfants, la meilleure préservation contre les maladies de toutes sortes et les chances de mortalité est évidemment l'allaitement au sein. Le premier des conseils élémentaires de l'académie de médecine, c'est que « l'allaitement de l'enfant nouveau-né par sa mère est le meilleur mode de nourriture, celui qui donne les résultats les plus heureux et diminue le plus les chances de mortalité ». On a voulu assurer cet allaitement à l'enfant de la nourrice jusqu'à 7 mois révolus. C'est l'époque la plus dangereuse pour le nourrisson ; l'allaitement mixte et les inconvénients du biberon seront ensuite moins à redouter. Les femmes qui peuvent allaiter deux enfants à la fois étant rares, l'un des deux

1. Le rapport du directeur de l'Assistance publique en 1889 constatait que ces allocations, insuffisantes étant donné le renchérissement de tous les prix, n'étaient même pas payées dans tous les départements.

sera forcément soumis à l'allaitement artificiel et exposé à de graves dangers. « Selon que la nourrice allaite de préférence son propre enfant ou celui que l'administration lui confie, elle enfreint son engagement ou manque à la loi de la nature : dans un cas comme dans l'autre, un de ces deux enfants qui devraient avoir un droit égal à la protection de l'Etat se trouve sacrifié ». Cependant, beaucoup de femmes pauvres, attirées par le salaire payé aux nourrices et ignorantes des inconvénients du biberon se présentaient alors que leur enfant était encore dans la période la plus dangereuse : d'où allaitement artificiel pour les deux nourrissons, puis sevrage prématuré, aliments solides donnés trop tôt et la conséquence presque fatale. Les conseils du médecin étaient la plupart du temps impuissants et d'ailleurs, l'enfant de la nourrice n'était pas sous la protection de la loi du 23 décembre 1874 (Loi sur la protection des enfants du premier âge dite loi Roussel).

L'article 8 de cette loi s'applique en effet à la seule « nourrice placée », celle qui abandonne son enfant pour aller nourrir dans une famille ou dans un hospice. Elle doit alors se munir d'un certificat du maire de sa résidence indiquant si son dernier enfant est vivant et constatant qu'il est âgé au moins de sept mois révolus ou s'il n'a pas atteint cet âge, qu'il est allaité par une autre femme. Mais cet article s'appliquerait-il à l'enfant de la « nourrice sédentaire » (1) qu'il n'en serait pas mieux protégé, car le rapport de M. Monod en 1889, l'Exposé

1. Celle qui prend l'enfant pour le nourrir chez elle.

du projet de loi en 1892, le rapport de M. Th. Roussel en 1898, et l'exposé des motifs en 1904, constatent avec un touchant ensemble que l'article 8 n'a pu recevoir même un commencement d'application. C'est le sort de beaucoup de dispositions utiles, surtout en matière d'assistance.

Le directeur de l'Assistance publique faisait remarquer en 1889 qu'on pourrait compléter la loi de 1874 en accordant la protection de la loi à tout enfant âgé de moins de deux ans dont la mère se placera comme nourrice sur lieu ou recevra chez elle un autre enfant pour l'allaiter. La loi de 1904 qui s'occupe des enfants placés « sous la protection de l'autorité publique » aurait pu étendre cette protection aux enfants dont nous venons de parler. Du moins, l'article 24 de la loi diminue-t-il les chances de mortalité dans la mesure du possible : les inconvénients de l'allaitement mixte seront moins grands. « A sept mois, la période la plus critique est franchie ; à partir de cet âge, l'enfant de la nourrice et le pupille, qu'on qualifie d'un mot cruellement juste, celui de « frères ennemis », peuvent sans trop d'inconvénients être soumis à l'allaitement mixte » (Instruction ministérielle de 1904 reproduisant l'exposé des motifs).

Il ne faut d'ailleurs pas se faire d'illusion : le biberon sera toujours nuisible, si réduit qu'en soit l'usage. Il exige beaucoup trop de soins pour le maintenir en état de propreté. En lisant les rapports des médecins-inspecteurs, en causant avec ces praticiens, on est vite persuadé de la quasi-impossibilité de faire prendre tous ces soins aux femmes des campagnes. En admet-

tant, ce qui n'est pas toujours vrai, qu'elles comprennent l'utilité des prescriptions hygiéniques exposées tout au long dans le livret de l'enfant, il leur manque le temps, l'énergie, la persévérance nécessaires. Malgré toute leur bonne volonté, malgré l'active surveillance des médecins, une mortalité élevée continuera pendant de longues années à frapper les enfants élevés au biberon.

Et cependant, malgré la lutte entreprise pour étendre l'allaitement au sein, l'usage du biberon ne peut disparaître pour la bonne raison que le nombre des nourrices au sein n'est pas toujours suffisant. Le mieux est donc de continuer la surveillance très active exercée sur les éleveuses au biberon, de leur faire comprendre l'utilité des soins à prendre pour la propreté de cet instrument. L'administration fait tous ses efforts pour introduire dans la pratique un biberon facile à nettoyer et un appareil stérilisateur pour le lait. Il faut espérer qu'on arrivera ainsi à diminuer les chances de mortalité.

D'ailleurs, grâce au dévouement des médecins, à l'instruction plus répandue, l'hygiène infantile et les soins prescrits sont beaucoup mieux observés. Nous ne pouvons entrer ici dans l'étude de l'organisation des services médicaux. Sur ce point la loi est complétée par des règlements dans chaque département. Le règlement du 4 juillet 1906 pour la Seine est à proposer comme modèle à tous les départements. Il y a particulièrement un système de visites périodiques (surtout les visites

décadaires (1), tous les dix jours, pour les enfants de un à quatre mois) qui est pour beaucoup dans la diminution de la mortalité. Il est difficile d'exercer une surveillance médicale plus rigoureuse. Naturellement l'efficacité de cette surveillance dépend beaucoup de la façon dont elle est comprise par les médecins : les visites périodiques ne doivent pas être faites pour la forme seulement, et se réduire à une signature jetée en passant sur un livret. Il n'y a d'ailleurs aucune crainte à ce sujet. Il est certain que le corps médical de l'Assistance a pleinement conscience de ses devoirs. Il apporte dans l'exercice de ses fonctions un dévouement, une abnégation même dont ne se font absolument pas idée les habitants de la capitale et des grandes villes, accoutumés au confort de la vie moderne et aux extraordinaires facilités de communication dont sont dotés tous les grands centres. Ceux qui ont vu les dévoués médecins inspecteurs de nos campagnes au cours de leur pénible profession, parcourant à pied pendant les durs mois d'hiver des chemins impraticables où leurs voitures ne pourraient passer, appelés jour et nuit sous la pluie et la neige, pendant les épidémies d'influenza et de diphtérie, ne trouveront pas leur éloge déplacé dans un ouvrage consacré aux enfants pour lesquels ils dépensent sans compter leurs soins, leur temps et leur santé. Il y a là des traditions auxquelles, nous l'espérons, les jeunes médecins de la nouvelle école ne manqueront pas de se conformer.

1. Les visites décadaires ont aussi une utilité très grande pour éviter la contamination des nourrices par les enfants.

Il ne faut pas se dissimuler que cette multiplicité des visites périodiques complique singulièrement la, difficulté du service médical, étant donné les distances à parcourir dans les campagnes. Pour faciliter ce service dans la mesure du possible, le paragraphe suivant a été ajouté à l'article 144 du règlement de 1906 pour la Seine : « Dans les circonscriptions où il existe des consultations de nourrissons et où ces consultations sont faites par le médecin du service, les visites dont il s'agit peuvent être effectuées à la consultation dans la proportion de une sur trois ». En dépit de l'excellente intention, cette mesure ne paraît pas devoir s'appliquer fréquemment dans les campagnes : l'immense majorité des nourrissons de l'Assistance sont placés chez des paysans. Le médecin n'éprouve aucune difficulté à visiter ceux dont les nourrices habitent la petite ville ou le bourg de sa résidence (Remarquons d'ailleurs que ces enfants sont peu nombreux, les placements des nourrissons dans les agglomérations étant peu pratiquées). Quant aux nourrices habitant les fermes à 5, 10 15 et parfois 18 kilomètres du médecin, il ne faut pas songer à faire fonctionner pour elles les consultations de nourrissons. Outre la perte de temps et le dérangement pour la nourrice, la santé de l'enfant pourrait souffrir d'un pareil déplacement. Il faut donc se garder d'une trop grande généralisation : la consultation de nourrissons offre d'incontestables avantages dans les villes et dans tous les centres importants ; l'éducation des mères et la santé des enfants gagneront énormément à l'extension de ces sortes d'œuvres ; c'est un

moyen de lutter contre la mortalité infantile qui a fait ses preuves en maint endroit. Mais il ne faut pas chercher à l'appliquer toujours et partout, à le présenter comme une sorte de remède universel : il est évident que, dans les campagnes, à cause des difficultés matérielles créées par les distances et le manque de communications, le mieux pour la nourrice et l'enfant est encore la visite du médecin à domicile. C'est d'ailleurs le mode de surveillance le plus efficace puisque le praticien se rend compte ainsi non seulement de la bonne santé de ses pupilles, mais aussi de la propreté de la nourrice et de ses enfants, et de la bonne tenue de sa maison.

Nous dirons maintenant quelques mots de la question du transport des jeunes nourrissons. Elle est importante surtout pour les pupilles de la Seine envoyés de la rue Denfert-Rochereau aux agences de province.

Le transport de ces enfants entretenait autrefois l'industrie des meneurs et meneuses. Les règlements du 24 septembre 1765. 28 mars 1774 fixaient la rétribution de ces meneurs qui devaient présenter un certificat de bonnes mœurs et de capacité émanant du curé du domicile et fournir un cautionnement. Voici d'après le rapport des administrateurs de l'Hôpital des enfants trouvés à Paris comment s'effectuait le transport au XVIII^e siècle (Rapport du 14 décembre 1772). « ... On en charge des commissionnaires qui ne sont autorisés par aucun juge, et qui, la plupart, ne savent pas lire ; en sorte que, ou ils n'ont point d'extraits baptistaires, ou

ceux qu'ils rapportent ne s'accordent ni avec l'âge, ni avec le sexe des enfants ; que pendant les longues routes qu'on leur fait faire dans des paniers ou dans des voitures ouvertes à toutes les injures de l'air, ils n'ont point de nourrice qui les allaite et ce n'est souvent qu'avec du vin qu'on les nourrit ; que cette barbarie en fait périr un grand nombre sur les chemins... ».

De pareils abus ne sont plus à craindre aujourd'hui ; les conditions de transport sont infiniment meilleures : des convois de nourrices sont formés qui vont chercher les enfants à l'hospice dépositaire pour les conduire en province. Le parcours en chemin de fer est beaucoup plus rapide et en somme peu fatigant pour l'enfant porté dans les bras d'une nourrice. Chaque convoi est d'ailleurs accompagné d'une surveillante qui, dans la Seine, est un véritable fonctionnaire nommé par le directeur de l'Assistance publique. Les enfants sont l'objet de visites médicales avant leur départ de l'hospice dépositaire et seuls sont mis en route ceux qui sont bien portants ou en état de supporter le voyage sans inconvénients pour leur santé. Le transport s'accomplit donc dans les meilleures conditions possibles et de ce côté encore les chances de mortalité ont bien diminué.

Lorsque l'enfant est sevré ou s'il est admis à l'Assistance alors qu'il n'a pas encore treize ans, il est placé par les soins des inspecteurs départementaux ou des directeurs d'agence. Là encore, les taux de pension doivent être en proportion des obligations exigées du nourricier.

L'article 2 du décret du 19 août 1793 s'exprime

ainsi : « Le taux commun de la journée de travail dans chaque département servira de base à ces indemnités qui ne pourront néanmoins excéder 80 livres par année pour chaque enfant au-dessous de 10 ans, et seront diminuées d'un tiers pour les années suivantes jusqu'à l'âge de 12 ans, époque à laquelle cessera toute indemnité ».

Les articles 11 et 12 du décret de 1811 indiquaient bien les ressources qui devaient permettre de payer les pensions.

Art. 11 : « Les hospices désignés pour recevoir les enfants trouvés sont chargés de la fourniture des layettes et de toutes les dépenses intérieures relatives à la nourriture et à l'éducation des enfants. »

Art. 12 : « Nous accordons une somme annuelle de 4 millions pour contribuer au paiement des mois de nourrice et des pensions des enfants trouvés et des enfants abandonnés. S'il arrivait, après la répartition de cette somme, qu'il y eut insuffisance, il y sera pourvu par les hospices au moyen de leurs revenus ou d'allocations sur les fonds des communes. »

Mais la subvention de l'Etat ne fut pas payée et les services d'assistés tombant entièrement à la charge des départements, la plupart de ceux-ci avaient adopté un système d'économie nuisible aux pupilles et à l'intérêt général, comme nous l'avons répété tant de fois. Les prix payés aux nourrices pour la nourriture et l'entretien des enfants devenaient insuffisants. Trente ans après le décret de 1811, ils n'avaient point subi de modifications et n'offraient plus les garanties désirables

pour obtenir un bon placement. La même observation se retrouve dans les documents qui ont servi à l'élaboration du projet de loi de 1892. L'exposé des motifs constate que le taux des pensions des pupilles de 7 à 13 ans ne devrait pas être inférieur à 11 ou 12 francs par mois. Or, dans 58 départements, le taux était inférieur à 12 francs et dans 26 de ces départements, il était de 6 à 3 francs (1). Et cependant les obligations du nourricier sont nombreuses : loger le pupille, veiller sur lui comme sur ses propres enfants ; lui donner une alimentation assez abondante pour le fortifier, l'envoyer régulièrement à l'école ; ne pas le soumettre à des travaux trop durs ou trop prolongés, ne lui demander que des services qui ne lui feront pas perdre une classe et ne le fatigueront pas trop.

Sans doute, certains départements donnaient des primes de fréquentation scolaire. Mais, comme le faisait remarquer M. Th. Roussel, ce système n'est pas défendable. L'administration qui en use s'accuse elle-même : « En accordant au nourricier une récompense proportionnée au degré d'assiduité du pupille, elle proclame l'insuffisance du prix qu'elle paye ; elle reconnaît que, à moins de recevoir une allocation complémentaire, le nourricier serait lésé s'il envoyait régulièrement le pupille en classe, s'il ne le faisait pas travailler à son profit ».

Enfin, 16 départements ne donnaient une pension

1. Exposé des motifs reproduit en 1898 dans le Rapport de M. Th. Roussel.

que jusqu'à 12 ans ; les pupilles étaient alors obligés de travailler pour vivre, alors que la loi oblige tous les enfants à fréquenter l'école primaire jusqu'à 13 ans. Ce déplorable état de choses signalé en 1898 par M. Th. Roussel existait encore en 1904 à la veille du vote de la nouvelle loi.

La conséquence de ces taux de pension dérisoires était évidemment déplorable pour les enfants.

« Même en négligeant les dépenses accessoires, croit-on qu'un nourricier soit indemnisé des frais de nourriture d'un pupille de 5 à 13 ans par un prix de journée de 27 centimes (1), lorsque le travail du pupille ne fait pas l'appoint, lorsque l'enfant est assidu à l'école ? Est-il juste d'obliger indirectement un enfant aussi jeune à payer en main-d'œuvre, au détriment de son avenir, la moitié du pain qu'il mange ? Est-il légal de subordonner à des considérations financières le droit de l'enfant à l'instruction ? » (M. Monod. Rapport présenté en 1889).

Le nourricier mal rétribué soignait le pupille en conséquence, ne l'envoyait pas à l'école, le faisait travailler trop jeune : l'instruction, la santé de l'enfant souff-

1. Ces 27 centimes correspondaient au tarif moyen de 8 fr. par mois constaté par M. Monod. Mais ce tarif moyen implique des chiffres supérieurs et des chiffres inférieurs. M. Monod disait qu'en 1889, vingt-neuf départements allouaient aux nourriciers un salaire oscillant entre 6 fr. et 2 fr. 85 par mois, soit par jour de 20 à 9 centimes et demi, pour entretenir les enfants de 5 à 11 ans. Dix ans plus tard, M. Th. Roussel constate que 26 départements donnent encore des salaires oscillant entre 6 fr. et 3 fr. par mois.

fraient donc de ces tarifs : dans ces conditions peut-on dire qu'il est entretenu, qu'il est élevé par l'Assistance publique ?

Pour remédier à cette situation, la loi de 1904 ne s'est pas contentée de ranger les pensions parmi les tarifs minima déterminés par une loi de finances ; elle a décidé que le nourricier qui a gardé un pupille pendant 10 ans au moins, l'a élevé avec soin et envoyé régulièrement à l'école publique peut recevoir, lorsque l'enfant a treize ans, une récompense dont la quotité est fixée par le conseil général (art. 23).

Cette prime n'est pas obligatoire comme celle de la nourrice en cas de survie : au lieu d'un fait matériel à constater, il y a appréciation à porter sur la valeur des soins donnés au pupille.

Le règlement de 1906 pour la Seine porte que c'est par les soins des directeurs d'agence et sous leur responsabilité que sont placés les enfants : ils doivent s'efforcer de trouver pour leurs pupilles des familles honorables, susceptibles de procurer à ceux-ci un bien-être matériel suffisant, de leur donner une bonne éducation civique et professionnelle, de leur constituer un foyer. Ce règlement porte d'excellentes dispositions qui, nous l'avons dit, sont à proposer en exemple aux autres départements. Pour placer les enfants, il conseille aux directeurs de se fonder sur la production du laitage dans une maison, s'il s'agit d'un sevré ; et s'il s'agit d'un enfant plus âgé, sur les chances de permanence du placement, après sa sortie de pension.

Il est de toute évidence qu'il faut autant que possible,

éviter de déplacer l'enfant, afin de laisser des liens d'affection se créer entre les nourriciers et le pupille, dans le but de remplacer pour ce dernier la famille absente. Aussi dans la Seine, tout déplacement fait à tort est considéré comme une faute grave qui entraîne la responsabilité du directeur.

Le service départemental des enfants assistés fournit chaque pupille de layettes et de vêtements jusqu'à 13 ans. Cette dépense est obligatoire pour les départements en vertu de l'article 55 de la loi de 1904. Le conseil général de la Seine, a, par délibération du 16 décembre 1901, voté les crédits nécessaires pour opérer, dans le costume des assistés, une transformation ayant pour objet de faire disparaître la principale différence qui existait entre les vêtements des enfants assistés et ceux des autres enfants, en modifiant la coupe des robes des filles et en substituant pour les garçons des tabliers noirs aux anciennes blouses bleues. Cette réforme peut sembler un petit détail : en fait, elle a pour but d'assimiler de plus en plus les assistés aux autres enfants de leur âge, en évitant de leur faire porter un uniforme qui en ferait une catégorie à part.

Le nourricier, dit l'article 25 de la loi de 1904, est tenu à l'égard du pupille aux obligations auxquelles sont assujettis les parents par la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire. L'article 26 de la loi de 1904 décidant le paiement de la pension jusqu'à 13 ans, l'assisté est maintenant soumis au régime commun et jouit de tous les bienfaits de l'instruction primaire. Il ne sera plus désarmé dans la lutte pour la vie comme

le sont forcément aujourd'hui les illettrés. Il est même beaucoup mieux protégé sur ce point que l'enfant de famille. Les autorités chargées d'assurer l'application de la loi sur l'instruction primaire obligatoire sont désarmées faute de sanctions : celles-ci sont ou sans portée sur l'indifférence des parents, ou inapplicables à cause de leur rigueur excessive. Certains enfants peuvent ainsi échapper à la fréquentation de l'école. D'autres en sont retirés bien avant 13 ans. Aussi, il y a encore en France une proportion d'illettrés de 4,5 pour cent ; en Allemagne et en Suisse, cette proportion est seulement de 0,5 pour cent.

Pour l'enfant assisté, au contraire, l'inspecteur départemental, le directeur d'agence, et même le médecin-inspecteur, exercent un contrôle des plus sérieux et, en consultant l'instituteur, peuvent facilement s'assurer de l'assiduité scolaire de leurs pupilles. Etant donné les tarifs de pension plus élevés, les nourriciers n'auraient aucune raison pour retenir et occuper chez eux leurs pupilles ; d'ailleurs, il y a sous ce rapport un grand progrès ; beaucoup de nourriciers sont fiers de savoir leur assisté bien instruit. Le département de la Seine encourage cette tendance en donnant aux nourrices une prime de 50 fr. si l'enfant obtient son certificat d'études (1). Beaucoup de départements ont imité la Seine

1. Art. 237 du règlement de 1906 : une somme de 100 fr. est allouée à titre de récompense à l'occasion de l'obtention du certificat d'études par le pupille ; elle est répartie ainsi : 50 fr. au nourricier ; 40 fr. à l'instituteur ; 10 fr. à l'élève. D'autres récompenses (en livres, en objets) sont accordés aux

en récompensant selon la richesse de leur budget, l'obtention du certificat d'études. De plus, à l'occasion des distributions de prix de beaux volumes sont donnés chaque année aux pupilles les plus méritants. Cette importance donnée à l'instruction des enfants assistés contribue pour beaucoup à leur faire une meilleure place dans l'esprit des paysans, gens très respectueux de l'instruction et surtout de la puissante administration qui protège ainsi ses pupilles.

D'ailleurs, on peut l'affirmer hautement, l'état des enfants assistés s'est prodigieusement amélioré depuis une trentaine d'années. Dans les départements de la Nièvre, de l'Allier, du Cher où les populations rurales et ouvrières ne sont certainement pas de mœurs plus douces que dans le reste de la France, les nourriciers traitent les assistés comme leurs propres enfants. L'enfant de la maison dit : mon frère, ma sœur, en parlant du pupille. Celui-ci appelle ses nourriciers : son père, sa mère et regarde leurs parents comme les siens. Nous avons vu bien des fois les familles désolées quand l'Administration leur ordonnait de remettre un pupille à sa mère.

Nous connaissons des pupilles qui ont obstinément refusé de quitter leurs nourriciers et la campagne où ils ont été élevés pour aller retrouver à la ville des parents qu'on leur représentait cependant comme aisés. Nombreux sont dans la Nièvre les mariages entre pupil-

élèves qui au cours de l'année scolaire ont donné toute satisfaction par leur bonne conduite et leur application.

les et jeunes gens du pays. Il arrive dans ce cas que les nourriciers dotent leur ancien assisté. Certains leur lèguent même une part de leur héritage. Enfin beaucoup d'assistés ayant quitté pour se placer la famille qui les avait élevés, y retournent quand ils sont malades ou dans l'intervalle de leurs placements, absolument comme le feraient les enfants de la maison. On comprend aisément que le peu d'autorité de ce petit ouvrage ne nous permette pas de citer des noms. Mais on trouvera dans l'excellent livre publié en 1898 par M. Monod, pour réfuter les injustes critiques dont le service était l'objet, de nombreuses citations concernant tous les faits dont nous venons de parler. Il est certain que depuis la publication de cet ouvrage, la situation de l'assisté s'est encore améliorée.

L'Assistance publique n'abandonne pas ses pupilles quand la période de l'enfance est terminée. A l'âge de 13 ans, les enfants sont mis en apprentissage, de préférence dans les professions agricoles. Un contrat écrit dispensé du timbre détermine les conditions du déplacement.

L'article 18 du décret de 1811 porte que les contrats d'apprentissage ne stipuleront aucune somme en faveur du maître ni de l'apprenti ; mais ils garantissent au maître les services gratuits de l'apprenti jusqu'à un âge qui ne pourra excéder 25 ans et à l'apprenti, la nourriture, l'entretien et le logement. Cet article fut confirmé par la circulaire de Corbière du 8 février 1823.

Cette législation si dure est encore imbuë de l'esprit des règlements antérieurs à la Révolution. Des règles

pareilles existaient dans les statuts des corporations. L'âge de 25 ans apparaît comme une trace de l'ancienne majorité de notre vieux droit : jusque-là un homme ne s'appartenait pas. Naturellement, les jeunes gens ne se résignaient pas à servir dans de pareilles conditions ; ils cherchaient à s'enfuir pour aller se placer ailleurs. En fait, l'administration, en rabaissant à un tel point leur travail, les mettait dans la même situation que des esclaves ou des bêtes de somme, qu'on nourrit et qu'on abrite pour les faire travailler. Si l'on ajoute que les commissions administratives ne s'occupaient guère de la qualité des placements et laissaient les jeunes gens sans direction, ni protection, l'on ne s'étonnera pas de la réputation misérable qu'avaient autrefois les pupilles de l'Assistance.

La création des inspecteurs départementaux, déposissant les commissions administratives de la tutelle fut pour beaucoup dans l'amélioration du sort des assistés. La loi de 1869, en centralisant le service entre les mains de l'inspecteur lui confia le soin de préparer les contrats d'apprentissage et de discuter les salaires des pupilles. Dans l'ouvrage que nous avons déjà cité : *Les Enfants assistés en France*, M. Monod pouvait se féliciter à juste titre des bons résultats obtenus. Cet ouvrage fut publié en 1898 ; or le projet de loi étant en préparation depuis 1889, les préfets, conseils généraux et inspecteurs départementaux avaient pu s'en inspirer dans la mesure du possible.

L'esprit de la loi de 1904 est que le pupille soit traité comme tous les autres jeunes gens de son âge. Comme

il n'a pas de parents pour s'occuper de ses intérêts, c'est l'administration qui intervient, représentée par l'inspecteur départemental ou le directeur d'agence. Lors de leur placement un contrat, « écrit », dit la loi, détermine les conditions du placement. A ce moment, un trousseau est délivré aux pupilles : avant de placer l'enfant en apprentissage, il convient de le munir d'effets en quantité suffisante pour attendre que l'acquisition de salaires le mette en mesure de s'habiller sur ses propres ressources. Pour le contrat écrit, la pratique s'en était établie depuis quelque temps. Il est bon qu'on puisse opposer au patron en cas de contestation, non une note de service, mais sa propre signature. Le règlement du 4 juillet 1906 pour la Seine insiste sur ce fait que les pupilles doivent être loués suivant les prix en usage dans le pays pour les autres jeunes gens de leur âge. Leur condition d'assistés ne doit pas être une raison pour louer leur travail à des prix inférieurs.

A moins que l'intérêt de l'enfant ne s'y oppose, dit la loi, le pupille est maintenu chez le nourricier. On permet ce placement même si les conditions pécuniaires sont moins bonnes, car il y a pour l'enfant de grands avantages à demeurer chez des gens qui l'ont élevé et se sont attachés à lui. « Le placement parfait est celui où l'élève, entré dans sa première enfance demeure entouré de soins et d'affection jusqu'à sa majorité. C'est vers la réalisation de ce placement que doivent tendre les efforts des directeurs, mais le but essentiel de leur mission est atteint lorsque, quittant ses nourriciers à treize ans, le pupille reste en relations avec ceux-ci et

que, pour lui, la famille adoptive se trouve ainsi définitivement constituée ». (Art. 174. Règlement de la Seine). Cependant, aucun placement ne peut être fait pour entretien et nourriture seulement, sans stipulation de gages en argent, à moins d'une autorisation spéciale de l'Administration : comme le dit l'exposé des motifs, l'enfant sans famille ne doit pas être induit à croire que sa main d'œuvre est estimée moins qu'elle ne vaut, que son ancien nourricier devenu son patron va profiter de la situation pour le payer moins cher qu'il n'aurait été payé ailleurs ; il ne suffit pas que le pupille ne soit pas exploité, il faut qu'il ait la conscience de ne pas l'être.

C'est à l'inspecteur qu'incombe la tâche délicate de déterminer le montant du gage et la portion du salaire à réserver pour l'épargne. Pour le gage, il faut tenir compte de l'âge, des aptitudes de l'élève, de la durée antérieure du placement, des avantages moraux qu'y trouve le pupille. Dès que le pupille est assez âgé et expérimenté pour débattre lui-même ses intérêts, il faut le laisser libre de discuter avec son futur patron les conditions auxquelles il consent à se placer. L'inspecteur devient alors un guide et un conseiller ; sa tutelle est moins pesante, moins directe, à mesure que le pupille prend de l'âge. La loi dit qu'une portion du salaire sera placée conformément à l'article 15. Il faudra donc réserver une somme pour l'habillement de l'enfant et son argent de poche, et pour cela, s'inspirer du caractère du pupille et du milieu où il sera placé. La circulaire du 13 juillet 1904 ajoute que la somme applicable

aux achats de vêtements, linge et chaussures, ne doit pas nécessairement être employé dans sa totalité. L'emploi de cette somme doit être justifié devant l'inspecteur et, autant que possible, en présence de l'enfant. D'ailleurs, dans toutes ces questions, l'inspecteur doit toujours se laisser guider par l'intérêt bien entendu de l'enfant. Mais il est toujours bon qu'une partie du salaire soit placée. C'est la condition nécessaire pour que l'article 15 puisse recevoir exécution, car le pécule des enfants assistés ne sera, en général, composé que du fruit de leurs économies. Pour que ces enfants puissent toucher une petite somme à leur majorité, il est donc très utile de les habituer à l'économie dès leur jeune âge et même, comme l'a bien compris le législateur, de placer d'office une partie de leur salaire. Nous l'avons dit, certains assistés se constituent ainsi une somme assez ronde (surtout dans nos milieux ruraux) qui leur est d'une grande utilité au moment de leur établissement.

Enfin les pupilles de l'Assistance et les enfants secourus sont soumis à une active surveillance de la part des inspecteurs, sous-inspecteurs et directeurs d'agence. La loi exige que les visites de ces fonctionnaires aient lieu à domicile « Pour apprécier tel placement il ne suffit pas de lire une note fournie par un maire ou un instituteur ; il faut voir le pupille et le nourricier, parler avec eux, les mettre en confiance... » C'est au cours de ces visites que s'exercera réellement la mission principale de l'Assistance publique, la protection, la tutelle des enfants. L'inspecteur s'assurera ainsi en personne et

directement des soins donnés aux enfants, de l'efficacité et de la régularité des visites périodiques du médecin. Il se renseigne sur la bonne conduite, le travail et les progrès du pupille. Dans ses visites à domicile, imprévues du nourricier, il se rend compte des qualités du placement, de la propreté, de la bonne tenue de la maison, des conditions de salubrité morale et physique dans lesquelles se trouvent les pupilles. Ce dernier se rend compte alors qu'il n'est pas isolé ; les conseils, les éloges ou les remontrances de l'inspecteur lui prouvent qu'on s'intéresse à lui, qu'on lui veut du bien et lui donnent conscience de sa personnalité. Aussi la loi s'est-elle efforcée d'assurer cette surveillance dans tous les cas : un article spécial, l'article 28 règle les conditions de surveillance des pupilles placés isolément ou par groupes dans un département autre que celui auquel ils appartiennent(1).

C'est l'inspecteur du département où ils sont placés qui doit les surveiller. La décision est concertée entre les deux préfets et soumise au ministère de l'Intérieur. Si l'accord ne s'établit pas ou si le ministre n'approuve pas la mesure, il est pourvu à la surveillance par la nomination de un ou plusieurs sous-inspecteurs habitant le département où les pupilles sont placés et agissant sous les ordres de l'inspecteur du département auquel ces enfants appartiennent. Cet article montre l'importance attachée par le législateur à ce que l'en-

1. Un certain nombre de départements se trouvent ainsi obligés de continuer des services sur le territoire d'autres départements : Seine, Seine-et-Oise, Rhône.

fant ne soit jamais dépourvu de surveillance, c'est-à-dire de protection.

Etant donné tout ce que nous venons de dire et tout ce que nous avons dit plus haut sur l'inspecteur départemental, tant à propos de la tutelle que de la surveillance des enfants et de l'administration du service, on comprend combien son rôle est important. Selon la manière dont il le comprend, dont il le remplit, dépend le bon fonctionnement du service tout entier. Cette profession n'est pas de celles qui s'accomplissent mécaniquement ; elle exige de sérieuses qualités de cœur, d'intelligence et d'activité. Avant de placer un homme à la tête d'un service départemental, l'Etat a donc le droit d'exiger des conditions de capacité et d'honorabilité.

Ces conditions sont déterminées dans un règlement d'administration publique du 28 juillet 1906. « Ces candidats doivent se présenter devant une commission qui les examine, d'après un programme arrêté par le ministre, sur la législation civile et pénale, sur le droit administratif, notamment sur la législation de l'assistance publique et sur les éléments de l'hygiène infantile. Elle se prononce sur leur aptitude à exercer les fonctions d'inspecteur. Après trois épreuves subies sans succès, le candidat est définitivement éliminé (art. 3). L'article 4 exige également de sérieuses conditions pour être admis à l'emploi de sous-inspecteur ; en particulier, il faut avoir subi l'examen cité à l'article 3.

Les directeurs d'agence de la Seine sont également choisis après un concours très sérieux, leur rôle étant très important dans leur circonscription d'assistance.

Il est évident qu'il y a intérêt à déplacer le moins possible ces fonctionnaires. Plus ils demeureront dans un pays, plus ils s'intéresseront aux pupilles qu'ils verront grandir et apprendront à connaître parfaitement. De leur côté, les enfants, sûrs de trouver auprès d'eux un accueil prévenant et paternel, ne feront aucune difficulté pour demander conseil à un homme dont ils auront bien des fois éprouvé la bienveillance. Il n'en serait sans doute pas ainsi si on déplaçait trop souvent les inspecteurs. On pourrait craindre alors plus d'indifférence d'une part, plus de timidité de l'autre.

Depuis sa création, l'inspection départementale a rendu de grands services et a contribué pour une grande part à toutes les améliorations réalisées par l'Assistance publique. Aujourd'hui plus que jamais, le corps des inspecteurs et des directeurs d'agence est certainement à la hauteur de ses fonctions et pleinement conscient de ses devoirs. Ce n'est pas là un éloge banal, mais l'expression absolue de la vérité. Leur dévouement saura faire sortir des utiles réformes accomplies par la loi de 1904 tout le bien que notre pays a le droit d'en attendre.

ADMINISTRATION

Avant 1789, il n'existait pas, nous l'avons vu, de service général en faveur des enfants assistés. Les hospices, les Maisons-Dieu étaient plus ou moins richement

dotés non par l'Etat, mais par le roi, les seigneurs et la générosité des particuliers. Comme le disait M. Brueyre, c'était le régime de l'irrégularité et de l'intermittence, conséquence inévitable des œuvres où la charité privée agit seule.

La Révolution mit tous les services d'assistance à la charge de la nation (décrets du 10 septembre et du 29 novembre 1790. Constitution du 3 septembre 1791. Loi du 28 juin 1793).

L'Etat revendique en droit les charges d'assistance ; en fait ce sont toujours les hospices qui les supportent. Le service des enfants assistés est alors national et hospitalier et le décret de 1811 confirme cet état de choses. Puis à partir de 1817, un changement d'orientation se produit qui se termine avec la loi de 1869. On transporte de l'Etat aux départements la charge des enfants assistés. Nous verrons en étudiant le régime financier du service comment ce mouvement s'est opéré. Le rôle du département croît en importance ; avec la création de l'inspecteur départemental et la loi du 5 mai 1869 exonérant les hospices de toute charge, le service devient exclusivement départemental (Les hospices conservent en droit la tutelle des enfants qui devait leur être enlevée par la nouvelle loi).

Les lois du 10 juillet 1866 pour le département de la Seine et du 10 août 1871, donnaient aux conseils généraux le droit de statuer définitivement sur le service des enfants assistés.

Cependant, l'Etat intervenait encore dans le service par la nomination du personnel d'inspection et de sur-

veillance dont la dépense lui incombe et par sa participation dans les dépenses intérieures du service.

L'article 1^{er} du projet de loi de 1892 disait très nettement : ce service est départemental ; et l'exposé des motifs en donnait les raisons suivantes : « Réduite à des services communaux, l'unité de l'Assistance serait non seulement brisée et souvent son objet sacrifié à des préoccupations d'économie, mais surtout la base serait trop étroite pour le jeu de ces organes nécessaires. Cette base serait trop large, au contraire, s'il s'agissait d'un service national ; en prenant ce caractère, elle perdrait la faculté plastique que lui donne l'intervention des conseils généraux et qui lui permet de s'adapter, au moins dans les détails de son fonctionnement, à la diversité des milieux ».

Dans le rapport déposé au Sénat en 1898 par M. Th. Roussel, on trouve une intéressante critique de cette idée que le service est départemental. Le regretté sénateur faisait remarquer que le caractère de service d'Etat « qui lui convient par la nature des choses » avait été donné au service des enfants assistés dès son origine par les législateurs de la première République et que ce caractère ne s'est jamais effacé complètement.

« Pour prévenir l'exagération des dépenses, disait M. Roussel, il est nécessaire que les communes et le département soient intéressés directement à la bonne administration du service et pour cela, il faut leur imposer une part des dépenses assez forte pour que leur intérêt à l'économie ne soit pas douteux. Les conseils généraux, à cette condition, peuvent avoir, avec avan-

tage, la plus large part possible dans l'administration financière du service. C'est à ce point de vue que celui-ci pourrait être appelé départemental...

« Un service public qui embrasse la protection et l'éducation des enfants secourus chez leur mère, des orphelins pauvres, des enfants trouvés, des enfants abandonnés, et, depuis la loi du 24 juillet 1889, des enfants maltraités, délaissés ou moralement abandonnés, quelle que puisse être la part attribuée aux départements dans son fonctionnement économique, est un service national de premier ordre et ne saurait être appelé départemental. »

L'article 29 de la loi de 1904 porte que le service est réglé par le conseil général; il est administré par le préfet, et sous l'autorité du préfet, par l'inspecteur départemental de l'Assistance publique. Dans le département de la Seine, il est administré, sous l'autorité du préfet, par le directeur de l'Assistance publique.

Si le conseil général règle le service et organise l'assistance aux enfants selon les exigences régionales, c'est le préfet, représentant de l'Etat, et l'inspecteur, nommé par l'Etat, qui administrent le service. Enfin l'Etat supporte les deux tiers des dépenses et garde à sa charge la totalité des dépenses d'inspection et de surveillance. Si on veut admettre que le service a le caractère départemental, il faut reconnaître que l'Etat a une autorité prépondérante justifiée par l'utilité de son ingérence dans un pareil service. Il est évident, et le passé l'a suffisamment prouvé, qu'on ne peut laisser aux seuls conseils généraux, aveuglés par les intérêts locaux, le soin de

régler une question aussi importante : il s'agit en effet de vies humaines, d'existences d'enfants, qui subissent les conséquences du bon ou du mauvais fonctionnement du service.

Pour M. Roussel, le pouvoir exercé par l'assemblée départementale n'altère pas le caractère de service d'Etat que le service des enfants assistés n'a jamais entièrement perdu et « qu'il est essentiel de lui attribuer définitivement ».

Le décret du 28 juillet 1906, rendu dans la forme des règlements d'administration publique et après délibération du conseil supérieur de l'Assistance publique, organise le service de l'inspection départementale. Nous en avons cité les dispositions les plus intéressantes à propos des conditions exigées pour la nomination aux fonctions d'inspecteur et de sous-inspecteur.

La création des commis d'inspection mentionnée dans l'article 30 de la loi consacre une amélioration importante. Comme le dit très justement l'instruction ministérielle du 15 juillet 1904, la principale fonction d'un inspecteur est d'inspecter. Mais pour cela il faut que les travaux de bureau, très nombreux et très longs, soient confiés à un commis.

On avait songé à créer des postes d'inspectrices : il est certain que les tournées d'inspection dans les campagnes se font dans des conditions qui ne conviennent pas à la femme. Mais les conseils généraux pourront user de la faculté conférée par l'article 30 de créer des emplois de visiteuses. Cette fonction serait certainement utile dans

les villes pour s'assurer de la façon dont sont soignés les enfants secourus.

Au point de vue financier, le service est départemental (la part de l'Etat dans les dépenses est comptée parmi les recettes du service). L'article 31, § 1, ne fait donc qu'appliquer au service des enfants assistés les principes généraux de l'administration départementale : « Le préfet soumet au conseil général les prévisions des recettes et les crédits du service ; il exécute, liquide et ordonnance les dépenses. Le trésorier-payeur général en assure le paiement ».

Les recettes et les dépenses sont soumises aux règles de la comptabilité départementale : toutes les opérations de recettes et de dépenses du service sont comprises dans le compte administratif du préfet et dans le compte de gestion du trésorier-payeur général.

Sur la proposition de l'inspecteur départemental, le préfet accorde et supprime les secours temporaires, prononce les admissions, décide les placements, nomme et révoque les agents du service payés sur les fonds du département.

L'inspecteur a donc le droit d'initiative : il fait des propositions ; mais le droit de décision est laissé au préfet, qui, seul, a qualité pour engager dans la limite des crédits les finances départementales, et possède seul le droit de nomination et de révocation des agents du département. L'inspecteur propose les placements, c'est le préfet, tuteur d'après la loi, qui en a le choix définitif ; ce droit de décision n'appartient à l'inspecteur

qui en a le choix définitif ; ce droit de décision n'appartient à l'inspecteur qu'en vertu de la délégation de tutelle prévue par la loi.

L'article 32 énumère les principales attributions de l'inspecteur : il recrute les nourrices, nourriciers et patrons, procure la distribution des layettes et vêtements, prépare les contrats de placements ou d'apprentissage et propose au préfet les mesures commandées par la protection et la tutelle des enfants. Nous avons parlé de ces diverses attributions au cours des études précédentes. Les rapports des inspecteurs départementaux constituent une documentation des plus intéressantes pour l'étude de la marche des services, des améliorations réalisées, des inconvénients à faire disparaître. En les lisant, on pénètre dans l'intimité du service, on se rend compte des difficultés éprouvées, des luttes soutenues pour faire aboutir les réformes les plus utiles ajournées faute de ressources ; pour faire pénétrer dans les campagnes les idées nouvelles de propreté et d'hygiène nécessaires à la santé des pupilles.

D'après l'article 33, une commission nommée par le conseil général et se réunissant périodiquement, ou, à son défaut, la commission départementale reçoit communication des décisions intéressant le service, prises depuis sa dernière séance. Elle donne son avis au préfet sur les questions qu'il lui soumet ou qu'elle croit devoir lui signaler. Elle présente tous les ans au conseil général un rapport sur le service ; et l'inspecteur départemental peut être appelé par elle à assister aux séances, avec voix consultative.

L'article 33 est ainsi apprécié dans l'exposé des motifs : il ne peut y avoir qu'avantage à étendre le contrôle du conseil général : plus il connaîtra le service, plus aussi il lui portera d'intérêt et se pénétrera de la nécessité de le doter largement.

Le préfet transmet tous les ans au ministre de l'intérieur le rapport annuel de cette commission, le rapport de l'inspecteur et les délibérations du conseil général sur le service. Ces documents sont communiqués au conseil supérieur de l'Assistance publique (art. 34).

Dans son rapport, M. Brueyre avait signalé l'utilité de cette communication : « Nous croyons, disait-il, que le conseil supérieur peut tirer de grandes lumières de la comparaison des résultats obtenus par les inspecteurs dans chaque département... Lorsqu'un département aura su introduire et réaliser des améliorations dans un des rouages du service qui lui incombe, lorsque ces améliorations y auront été sanctionnées par l'expérience, on pourra en signaler l'utilité aux autres départements ».

L'article 35 conserve pour le service de la Seine l'organisation qui existait avant le vote de la loi. On sait que le directeur de l'Assistance publique est maintenant assisté, comme tuteur, d'un conseil de famille, alors que la loi de 1849 ne lui en donnait pas.

Le directeur de l'Assistance publique de Paris exerce les attributions qui lui sont conférées par l'article 11 au moyen d'agents nommés, sur sa proposition, par le préfet de la Seine. Ces agents sont les directeurs d'agence

qui ont à peu près les mêmes fonctions dans leur circonscription que les inspecteurs départementaux, recrutement des nourrices, nourriciers et patrons, distribution des layettes et vêtements, visites aux pupilles.

Le règlement du 4 juillet 1906 délibéré par le conseil général de la Seine règle tous les détails de cet important service. Les questions des secours, des admissions, des placements, des vêtements y sont traitées avec une largeur de vues et une générosité dignes des plus grands éloges. Le service médical y est admirablement organisé. Il serait à souhaiter que les finances des autres départements fussent en état de leur permettre d'imiter ces excellentes dispositions.

Le plus grand éloge qu'on puisse, aujourd'hui encore, faire de l'administration de l'Assistance publique de la Seine est encore de reproduire le jugement porté avec tant de compétence et d'autorité par M. Brueyre qui fut pendant dix ans chef de service des enfants assistés de la Seine. « L'organisation du service de la Seine est un modèle dont on ne peut mieux faire que de se rapprocher. Tous ceux qui l'ont connue et les auteurs qui s'en sont occupés ont rendu l'unanime témoignage de la perfection de ses rouages. Les pupilles de l'Assistance y sont, dans leurs lieux de placement, l'objet d'une surveillance administrative et d'une surveillance médicale distinctes très fortement organisées... Les vieilles traditions hospitalières dont sont imprégnés tous les services de l'Assistance font que dans toutes les affaires : admissions, secours, remises, etc., le souci du bien-être, de l'avenir, de la santé et de la vie du pupille l'emporte

sur toute autre considération administrative et financière. En résumé, l'enfant assisté de la Seine jouit d'une situation unique, non pas seulement en France, mais par rapport à l'étranger ».

Pour donner une idée de l'importance de ce service, nous citerons les chiffres suivants sur la situation du service au 31 décembre 1905.

La population des enfants assistés de la Seine se composait de :

Enfants assistés	52.190
Moralement abandonnés . . .	1.143
Secourus périodiquement . . .	4.156
Total.	57.489

Le montant des dépenses s'est élevé pour l'année 1905 à 13.966.725 francs.

Le nombre des abandons a été pour cette année de 4.390.

37.113 enfants de 1 jour à 13 ans étaient placés à la campagne (à la pension).

Cette population d'assistés et secourus forme plus du quart de la population totale des assistés de France.

L'article 36 de la loi de 1904 rend applicable l'article 378 du Code pénal à toute personne engagée dans le service des enfants assistés (1). Cet article n'a pas été

1. L'article 378, Code pénal, relatif au secret professionnel, punit d'emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de 100 à 500 francs les médecins, chirurgiens et autres officiers de santé, ainsi que les pharmaciens, sages-

motivé par des plaintes portées contre les fonctionnaires de l'inspection ou les employés de l'hospice dépositaire. Mais, dit l'exposé des motifs, un luxe de précautions ne saurait offrir d'inconvénients et aura le grand avantage de contribuer à rassurer les mères qui ont une faute à cacher.

En aucun cas, dit encore l'article 36, les dossiers concernant les enfants assistés ne sont distraits du bureau de l'inspecteur, si ce n'est pour être remis au préfet.

D'après les auteurs de l'exposé des motifs, cette mesure est prise pour créer une garantie nouvelle contre des indiscretions, sans doute extrêmement rares, possibles néanmoins.

Dans tous les cas où la loi ou des règlements exigent la production de l'acte de naissance, il pourra y être suppléé, si le préfet estime qu'il y a lieu d'observer le secret, par un certificat d'origine dressé par l'inspecteur et visé par le préfet.

Ce certificat est destiné à prévenir la divulgation d'une situation délicate qui pourrait ressortir de la production de l'acte d'état civil : ce certificat sera limité par l'inspecteur aux mentions dont la connaissance n'offre aucun inconvénient.

Le contrôle du service s'effectue par les inspecteurs généraux des services administratifs du ministère de l'intérieur et par les inspectrices générales des services de l'enfance.

femmes et de toutes autres personnes dépositaires par état ou par profession des secrets qu'on leur confie, qui auront révélé ces secrets.

On comprend aisément l'utilité de ce contrôle de l'Etat. L'article 37 de la loi de 1904 reproduit l'article 41 du projet élaboré par le conseil supérieur de l'Assistance. « On ne saurait se dissimuler, dit M. Brueyre, qu'un rouage manque à notre organisation. C'est le contrôle. Sans doute, les inspecteurs des enfants assistés, placés sous l'autorité du préfet et relevant de la direction de l'Assistance publique, doivent théoriquement être contrôlés par les inspecteurs généraux. Mais en fait, ces hauts fonctionnaires, dont l'inspection s'étend sur tous les services d'assistance disséminés sur notre territoire, ne peuvent matériellement contrôler les services d'enfants assistés ». Et M. Brueyre montrait la nécessité de ce contrôle pour s'assurer des visites régulières aux enfants, des versements réguliers aux caisses d'épargne. Ce contrôle demandé par le projet de loi fut organisé (décret 15 juin 1891), et la loi n'a fait que maintenir la situation ainsi établie.

La circulaire du 15 juillet 1904 dit que le législateur a profité de la loi sur le service des enfants assistés pour manifester sa ferme volonté de maintenir les inspectrices, qui depuis qu'elles existent, remplissent leurs fonctions avec intelligence, dévouement et compétence et dont les rapports sont un des meilleurs éléments des progrès du service.

TITRE V

Dépenses du service

Le titre V de la loi de 1904 traite de la partie financière du service : dépenses et recettes. Ici encore des réformes importantes ont été réalisées. La principale est la contribution de l'Etat pour une part plus grande dans les dépenses. On peut dire que c'était la réforme indispensable sans laquelle les autres n'eussent pas abouti. L'argent n'est pas seulement le nerf de la guerre : sans lui, les intentions les meilleures et les plus généreuses en matière de charité demeurent seulement à l'état de projet, sans apporter le moindre soulagement aux malheureux.

Il a paru utile au législateur de placer en tête du titre V un principe de droit consacré dans le Code civil, mais qu'il était bon de rappeler, quelque restreinte que doive en être l'application : « Le père, la mère, les ascendants d'un pupille de l'Assistance ou d'un enfant dont l'Administration a la garde restent tenus, envers lui, de la dette alimentaire. Toute stipulation contraire est nulle ».

L'admission d'un enfant à l'Assistance ne peut valoir quittance de la dette que la morale et la loi imposent aux parents. L'administration consent à recueillir un enfant afin de lui sauver la vie, mais la créance de cet enfant (et celle de l'Assistance qui le représente) envers ses parents reste entière.

L'article 39 détermine le domicile de secours des enfants assistés. En premier lieu, cette détermination a pour effet de fixer la collectivité à laquelle doit s'adresser la mère pour obtenir assistance en faveur de son enfant. De plus, le domicile de secours permet au service qui a donné l'assistance d'exercer un recours contre celui auquel s'attache l'enfant par ce domicile de secours. Dans la totalité des dépenses du service, deux cinquièmes sont à la charge des départements, un cinquième à la charge des communes. On comprend dès lors l'importance de la fixation du domicile de secours : c'est d'elle que découle l'obligation légale relative aux dépenses incombant aux départements et aux communes.

Le titre V de la loi du 24 vendémiaire an II s'occupe de fixer le domicile de secours : c'est le lieu de la naissance d'un individu qui est le lieu naturel de son domicile de secours. Aucune autre loi n'intervint pour régler cette question jusqu'à la loi du 15 juillet 1893 sur l'Assistance médicale gratuite.

D'après l'article 6, § 2, de cette loi, l'enfant a le domicile de secours de son père ; de sa mère si celle-ci a survécu au père ou si l'enfant est un enfant naturel reconnu par la mère seulement. Ce domicile de secours des

parents est celui qu'ils ont acquis par une résidence habituelle d'un an dans une commune postérieurement à leur majorité ou à leur émancipation. Pour les cas non prévus, le lieu de la naissance jusqu'à la majorité ou à l'émancipation fixe le domicile de secours.

Le domicile de secours de la loi de 1893 doit-il être appliqué aux enfants dans notre cas ?

Un arrêt du Conseil d'Etat du 12 février 1897 le désignait comme devant être appliqué aux assistés. On a prétendu que cet arrêt pouvait faire considérer le domicile de secours de la loi de 1893 comme s'appliquant à toutes les catégories de personnes et à tous les modes d'assistance.

En sens contraire, on a pu dire que cette loi traite uniquement de l'Assistance médicale gratuite : elle détermine la collectivité qui supportera les frais de maladie d'un enfant indigent malade et non celle qui doit admettre cet enfant au nombre de ses assistés ou qui doit donner à sa mère des secours préventifs d'abandon.

Quant à l'article 9 de la loi de 1893 (1) sur les domiciles de secours des enfants assistés, il fixe justement la collectivité qui doit le secours médical à ces enfants : ainsi, les frais de maladie d'un assisté de la Seine soigné dans la Nièvre, incomberont à la Seine. Il s'agit donc ici du domicile de secours d'Assistance médicale d'enfants appartenant déjà à un service d'assistés.

1. Les enfants assistés ont leur domicile de secours dans le département au service duquel ils appartiennent jusqu'à ce qu'ils aient acquis un autre domicile de secours (art. 9, loi 15 juillet 1893).

Or, la question est de déterminer, grâce au domicile de secours, quel est le service qui se chargera de tel enfant.

Le rapport déposé au Sénat en 1898 par M. Th. Roussel semble considérer la loi de vendémiaire an II comme la seule loi réglant le domicile de secours en notre matière.

D'ailleurs, si l'on veut admettre que la loi de 1893 détermine le domicile de secours donnant droit à un enfant d'être admis dans tel service, cela n'évite pas les graves inconvénients qui résultaient de la loi de vendémiaire an II, puisque dans les deux cas, il faudra rechercher le domicile de la mère. La loi de l'an II fixe en effet le lieu de naissance de l'enfant au domicile habituel de sa mère (1). Une femme de la Nièvre, voulant cacher une faute, vient accoucher à Bourges afin d'y abandonner son enfant. D'après la loi de vendémiaire an II, le lieu de la naissance de ce dernier (son domicile de secours) sera cependant au domicile habituel de sa mère, c'est-à-dire dans la Nièvre. D'après la loi de 1893, ce domicile de secours de l'enfant est aussi dans la Nièvre si la mère y a résidé pendant plus d'un an. Ce mode de fixation du domicile de secours offre le très grave inconvénient d'obliger le département à faire une enquête pour connaître le domicile de la mère. Celle-ci, s'il y avait une faute à cacher, voyait son secret

1. Loi vendémiaire an II, titre V, art. 2 : le lieu de la naissance est le lieu naturel du domicile de secours.

Art. 3. — Le lieu de la naissance pour les enfants est le domicile habituel de la mère au moment où ils sont nés.

menacé et on pouvait attribuer de nombreux infanticides à cette crainte de voir la faute dévoilée.

Cette considération a pesé d'un grand poids dans la confection de la nouvelle loi : conçue dans l'intérêt de l'enfant, elle devait s'efforcer d'en sauver le plus possible, de diminuer le plus possible les chances de mortalité, d'infanticide.

On pouvait décider que les enfants auraient le domicile de secours national (avec, naturellement, une intervention financière de l'Etat). Toute recherche était alors supprimée puisque les départements n'avaient plus de recours à exercer les uns contre les autres. Mais, lors de la discussion au conseil supérieur de l'Assistance, M. Monod fit remarquer qu'on s'exposait ainsi à augmenter considérablement le nombre des enfants assistés. Il fit remarquer que, d'une part, les départements n'auraient plus d'intérêt à accorder des secours temporaires puisque l'Etat paierait pour les abandonnés ; et, d'autre part, il n'y avait pas à craindre pour le secret des mères, puisqu'il était garanti par l'article du projet portant que l'enfant âgé de moins de trois mois (sept mois avec la loi de 1904) était admis sans enquête, si le déposant refusait de répondre aux questions posées.

Le domicile de secours national n'eut pas été adopté. Mais la question fut difficile à régler. Le projet de loi de 1892 différait du projet présenté par le conseil supérieur de l'Assistance. Le texte voté en 1904 a encore remanié le projet de loi primitif. L'idée directrice de tous ces textes est d'éviter les enquêtes. Aussi les divers législateurs se sont accordés pour décider que les enfants

trouvés et les enfants au-dessous de sept mois ont leur domicile de secours dans le département où ils ont été portés à un établissement dépositaire, en un mot, où ils ont été abandonnés. Ainsi est écartée toute enquête pouvant troubler la mère et lui suggérer l'idée de l'infanticide. De la sorte, il n'y a aucune recherche à faire : l'enfant est présenté, on doit l'accepter.

Pour les autres enfants dont les parents sont connus, le conseil supérieur de l'Assistance proposait le domicile de secours de leurs parents. Les auteurs du projet de loi primitif (1892) présentèrent les objections suivantes : la recherche du domicile de secours des parents présente des difficultés très grandes et aboutit souvent à de véritables iniquités : une femme quitte sa commune d'origine et erre de ville en ville sans acquérir de nouveau domicile : le département où elle mettra au monde un enfant devrait-il remonter jusqu'à sa commune d'origine pour savoir à qui incombe la charge de recueillir cet enfant ?

On admit alors comme domicile de secours le lieu de naissance : ainsi, quand on aurait le bulletin de naissance ou quand la mère voudrait bien donner des renseignements, un recours serait possible du département où l'enfant est abandonné contre le département du lieu de naissance.

Mais la loi de 1904, après avoir dit que les enfants trouvés ou âgés de moins de sept mois ont leur domicile de secours dans le département où ils ont été portés à un établissement dépositaire, ajoute que tous les autres enfants, sauf les secourus, auront leur domicile de

secours dans le département où ils sont recueillis. Il y a là une grave modification au projet de loi primitif : ainsi, un enfant est sur le point d'être abandonné dans un département ; lui et ses parents ne sont pas originaires de ce département et n'y résident pas ; cependant, l'état de l'enfant est tel que l'admission s'impose : dès lors, par le seul fait qu'une administration charitable recueille un enfant malheureux, le département doit en supporter la charge, quand même le lieu de naissance de cet enfant et le domicile de ses parents seraient dans un autre département.

En fait, on étend ainsi à tous les enfants la règle motivée par la nécessité du secours aux enfants de moins de sept mois. On a voulu par là éviter toutes contestations et enquêtes. Même quand la mère ne demande pas le secret et donne des renseignements dans l'espoir de retrouver un jour son enfant, il peut y avoir des inconvénients à faire une enquête. Et cependant cette femme mérite autant d'intérêt que celle qui a accepté de se séparer à tout jamais de son enfant en s'abstenant de donner les indications sur sa naissance.

On a voulu aussi supprimer les rapatriements d'enfants assistés : avec l'ancien système, s'il était constaté qu'un enfant avait son domicile de secours dans un département autre que celui où il avait été recueilli, on l'y renvoyait. Ces voyages offraient de graves inconvénients pour la santé des tous jeunes enfants et étaient l'occasion de frais pour les départements.

Pour les enfants secourus, la loi de 1904 conserve le domicile de secours dans le département où ils sont nés.

La mère s'est décidée à garder son enfant, elle accepte les conséquences de son acte ; les inconvénients d'une enquête ne sont plus à redouter. On remarquera que l'enfant secouru peut avoir deux domiciles de secours. L'article 39 ne s'applique qu'en ce qui concerne l'admission aux secours temporaires. Si l'enfant tombe malade, sa mère étant dans l'indigence, il bénéficiera de la loi de 1893 et c'est le domicile de secours déterminé par cette loi qui s'applique alors : l'enfant est né dans la Nièvre et la mère y reçoit un secours temporaire. Elle va habiter l'Allier et, en vertu du paragraphe 3 de l'article 7, loi du 27 juin 1904, elle continue à recevoir le secours temporaire de la Nièvre. Mais si l'enfant tombe malade, c'est l'Allier qui doit supporter les frais d'assistance médicale. On aurait pu décider que le domicile de secours serait uniquement celui de la loi de 1893, mais le législateur a pensé que la recherche de ce dernier domicile présente souvent des difficultés et donne lieu à des réclamations qu'il vaut mieux ne pas faire naître. Pour le domicile de secours des enfants secourus, il peut y avoir lieu à recours d'un département contre un autre, et, naturellement, des contestations peuvent se produire : si le département où l'enfant est abandonné accorde des secours et réclame indemnité au département du lieu de naissance, ce dernier peut dire que la situation de la mère ne justifiait pas l'allocation du secours, ou que ce secours est trop élevé, excède le tarif en vigueur sur son territoire. Ces contestations sont jugées par le ministre de l'intérieur, sauf recours au Conseil d'Etat. La décision du ministre porte liquidation

des frais. Après l'expiration du délai de recours, ces frais constituent, pour le département, une dépense obligatoire susceptible d'être inscrite, à titre de dette exigible, dans son budget conformément à l'article 61 de la loi du 10 août 1871 modifié en 1899.

Il fallait fixer une période pendant laquelle le département qui prétend avoir indûment payé serait admis à réclamer : toute réclamation est non recevable si elle est adressée au ministre plus de deux ans après l'admission de l'enfant à l'Assistance départementale.

Les dépenses occasionnées par des enfants dont le domicile n'est pas en France ou dont on n'a pas pu trouver le domicile de secours (enfants n'ayant leur domicile de secours dans aucun département) sont remboursées par l'Etat (art. 39, § 4).

Les articles 41 et 42 traitent du droit de succession du département sur les biens du pupille décédé dans le service. Le droit de succession des hospices remonte fort loin ; dès 1566, l'hospice du Saint-Esprit-en-Grève, avait reçu le droit de succession sur les biens des enfants qui y mouraient.

La loi du 15 pluviôse an XIII confirmait ce droit de succession : article 8 « Si l'enfant décède avant sa sortie de l'hospice, son émancipation ou sa majorité, et qu'aucun héritier ne se présente, ses biens appartiennent en propriété à l'hospice, lequel en pourra être envoyé en possession à la diligence du receveur et sur les conclusions du ministère public. S'il se présente ensuite des héritiers, ils ne pourront répéter les fruits que du jour de la demande ».

Mais les hospices ne contribuant plus aux dépenses du service des enfants, il était illogique de leur laisser ce droit. D'après la loi de 1904, article 41, les biens du pupille décédé, lorsqu'un héritier ne se présentera seront recueillis par le département et consacrés à la création de dots de mariage en faveur de pupilles ou d'anciens pupilles des deux sexes. L'article 42, reproduisant l'article 9 de la loi de pluviôse an XIII, dit que les héritiers qui se présentent pour recueillir la succession d'un pupille sont tenus d'indemniser le département de l'entretien de l'enfant. Les revenus, perçus par le département entrent en compensation jusqu'à due concurrence.

Le projet de loi de 1892 donnait la personnalité civile au service des enfants assistés et lui constituait un domaine départemental qui aurait recueilli ces successions des pupilles ainsi que les fondations, dons et legs faits au département en faveur des enfants assistés. Les auteurs du projet de loi faisaient remarquer que la loi du 5 mai 1869 avait presque tari les libéralités en faisant des dons et legs spéciaux un nouvel article du budget départemental (au lieu de les affecter à l'amélioration du sort des pupilles). « L'accroissement des recettes du service, disait M. Brueyre, qu'elles proviennent de recettes propres ou des libéralités faites par les donateurs, ne profite pas exclusivement au service des enfants assistés et diminue seulement d'autant les sacrifices de l'Etat et du département. C'est à cette cause principale qu'il faut attribuer le fait que les dons et legs deviennent de plus en plus rares ». Le service devenant personne civile et les libéralités devant recevoir un emploi

directement profitable aux enfants, on pouvait espérer que les libéralités se produiraient de nouveau. On ne donnait pas aux départements, on donnerait aux services d'assistés.

En 1898, cette idée de personnalité du service fut repoussé par la commission du Sénat : si les dispositions du projet de loi étaient adoptées, disait M. Th. Roussel, il faudrait d'abord faire sortir de la caisse départementale les fonds affectés au service, ensuite verser dans la caisse particulière de ce service les sommes provenant de dons et legs, et enfin remettre les mandats payables à cette dernière caisse : on créerait ainsi des complications et un surcroît d'écritures, alors que le besoin de simplifier les procédures est si vivement senti partout. Peut-être ces difficultés n'étaient-elles pas irrésolubles et la commission a pu s'exagérer les complications qu'entraînerait la personnalité du service. Pour rassurer les donateurs et multiplier les dons et legs, la loi décide que les fonds recevront un emploi déterminé et directement profitable aux pupilles eux-mêmes : cet emploi, c'est la création de dots de mariage, excellente disposition qui aide aux jeunes gens à s'établir et achève ainsi l'œuvre de sauvetage entreprise par l'Assistance.

L'article 50 dit en effet que les revenus des dons et legs faits aux départements, pour le service des enfants assistés, devront conserver, expressément, l'affectation spéciale prescrite par les actes constitutifs de la libéralité. Le conseil général ne pourra les employer à l'ensemble des services départementaux et l'article 51 décide que les recettes prévues aux § 7 et 8 de l'ar-

ticle 49, c'est-à-dire le produit et les revenus des dons et legs faits, pour le service, aux départements et le produit des successions des pupilles sont employés (sous réserve des affectations spéciales) à la création de dots de mariage en faveur des pupilles ; ces dots sont attribués par la commission départementale sur la proposition du préfet. La loi n'indiquant pas l'autorité compétente pour réglementer ce service et pour déterminer la qualité des dots, leur délivrance en argent ou en nature, on peut penser que ce soin revient au conseil général qui établira des dispositions spéciales dans son règlement départemental.

Nous l'avons dit plusieurs fois au cours de cet ouvrage la déplorable condition des enfants assistés autrefois, les difficultés rencontrées pour améliorer leur sort ont pour cause le manque de ressources. « Nous tenons à répéter, disait M. Brueyre, qu'il est tout à fait inutile de modifier dans un sens libéral le système des admissions, de réaliser par une loi des réformes que chacun proclame nécessaires, si on ne donne pas aux départements le moyen de faire face aux sacrifices qu'elles nécessitent. La véritable raison pour laquelle tant d'efforts, tant d'éloquence, tant de bonnes volontés sont restés infructueux, c'est que l'Etat a pris une part insuffisante dans les dépenses de protection de l'enfance ». Il ne suffit pas de proclamer le droit à l'assistance de tous les malheureux, de décréter qu'on les nourrira, qu'on les élèvera aux frais de la nation. Ce sont de belles dispositions qui dénotent déjà un progrès ; mais en cette matière, l'intention ne suffit pas, il faut agir.

Ici, il faut le dire, l'action consiste à trouver les fonds nécessaires. Les auteurs de la loi actuelle, à commencer par les honorables rédacteurs du projet de loi primitif, ont prouvé qu'ils comprenaient la question mieux qu'on ne l'avait fait jusqu'alors puisqu'ils se sont préoccupés d'assurer les ressources nécessaires au bon fonctionnement de la nouvelle loi.

Avant la Révolution, il n'y avait pas, à proprement parler, de service d'enfants assistés. Mais il ne faut pas oublier qu'il existait une quantité d'hospices, Maisons-Dieu, confréries du Saint-Esprit, recevant en dotations et contributions de toutes sortes des sommes parfois considérables. Le Trésor public, la cassette du roi, les les générosités des particuliers alimentaient la caisse des hospices.

Les décrets du 10 septembre et du 29 novembre 1790 supprimèrent toutes les allocations payées par le Trésor public et les seigneurs justiciers aux divers établissements de charité, parmi lesquels les hôpitaux d'enfants trouvés. Il devait être pourvu à leurs besoins par les municipalités et les départements respectifs.

Un décret du 9 janvier 1793 mit à la disposition du ministre de l'Intérieur 1.500.000 livres pour l'entretien des enfants trouvés ; un autre décret du 15 février 1793 ouvre un crédit de 1.200.000 livres pour la dépense des hôpitaux d'enfants trouvés.

La loi du 28 juin 1793 met les enfants assistés à la charge de la nation. La loi du 27 frimaire an V inscrivait de nouveau au budget de l'Etat les dépenses des enfants trouvés, à défaut de ressources des hospices. En

fait, c'est à défaut des ressources de l'Etat que les dépenses continuent à incomber aux hospices.

Le décret-loi de 1811 vint réglementer et ordonner la situation dans ses articles 11 et 12 cités plus haut. La subvention de 4 millions promise pour les dépenses extérieures ne fut pas payée. Les grandes guerres de l'Empire, les dépenses de réorganisation du pays après l'époque troublée de la Révolution absorbent toutes les ressources du budget. Quand vint la Restauration, le Trésor public était fort appauvri et ceux qui le géraient essayèrent par tous les moyens d'éluder ou de diminuer les charges qui lui incombait. Une loi de finances du 25 mars 1817, reproduite en 1818, 1819, 1820, transféra la charge des dépenses extérieures du service des enfants assistés aux départements, en les autorisant à percevoir des centimes additionnels pour les affecter au service, sans préjudice du concours des communes. « Ainsi, dit M. Brueyre, et sans qu'il y ait eu débat au Parlement, le gouvernement de la Restauration a opéré une évolution capitale dans la législation des enfants assistés, puisque le service qui, depuis 1811, était national et hospitalier, est devenu, de ce jour, départemental et hospitalier ».

Il ne faut pas croire d'ailleurs que la Restauration a inventé le procédé de transfert aux finances départementales : ses lois de finances n'étaient que la reproduction du système qui fonctionna sous l'Empire dès 1811. Une circulaire du 15 juillet 1811 expliquait que les 4 millions se composaient d'un prélèvement fait sur les centimes ordinaires du département et formaient

dans les caisses du Trésor un fonds commun, exclusivement appliqué au paiement des mois de nourrice et pensions des enfants.

Ce fut la loi du 10 mai 1838 relative aux attributions des conseillers généraux qui rendit obligatoire les dépenses extérieures à la charge des départements. Une circulaire du 21 août 1839 donna aux préfets des instructions relatives au concours des communes dans la dépense des enfants trouvés. La charge des dépenses intérieures incombait toujours aux hospices dépositaires qui supportaient en outre la lourde dépense des vêtements. Ces établissements, n'ayant pas le plus souvent des ressources correspondant aux dépenses qui leur incombait, les enfants ne pouvaient que souffrir de cette impuissance des hospices.

Lors de la rédaction de la loi du 5 mai 1869, le gouvernement proposa de répartir les charges des hospices dépositaires entre tous les hospices du département. C'était une demi-mesure qui n'aurait fait qu'atténuer le mal. On préféra mettre les dépenses intérieures à la charge du département, mais avec une contribution de l'Etat.

C'est le système établi qui a subsisté jusqu'à la loi de 1904 avec une modification apportée par la loi de 1889. Les dépenses étaient divisées en dépenses extérieures, payées pour quatre cinquièmes par le département et un cinquième par les communes ; et dépenses intérieures payées pour quatre cinquièmes par le département et un cinquième par l'Etat. Les dépenses de surveillance et d'inspection restaient à la charge de l'Etat.

On a pu dire que la division en dépenses intérieures et extérieures n'avait plus grande raison d'être, les hospices étant libérés de toute charge dans le service ; mais il ne faut pas oublier que la contribution de l'Etat et des communes était fixée d'après cette distinction ; elle disparut après la loi du 24 juillet 1889.

L'article 25 de cette loi disposait que « dans les départements où le conseil général se sera engagé à assimiler, pour la dépense, les enfants faisant l'objet des deux titres de la présente loi (les moralement abandonnés) aux enfants assistés, la subvention de l'Etat sera portée au cinquième des dépenses, tant extérieures qu'intérieures des deux services, et le contingent des communes constituera pour celles-ci une dépense obligatoire, conformément à l'article 16 de la loi du 5 avril 1884.

C'était un encouragement à l'application de cette loi protectrice de l'enfant et en même temps une mesure de justice, cette loi devant nécessairement augmenter les charges des départements.

Au bout de quelques années, tous les départements avaient faits cette assimilation qui augmenta singulièrement la contribution de l'Etat dans leur budget : c'est ainsi qu'en 1889, le budget des enfants assistés dans la Nièvre a été de 111.579 francs. Sur ce total, le département payait 87.639 francs, les communes 22.080 francs et l'Etat... 1.860 francs.

En 1890, après l'assimilation des moralement abandonnés aux assistés, les dépenses totales sont de 123.881

francs, le département paye 78.837 francs, les communes 21.384 francs, l'Etat 23.740 francs.

Cependant les interprétations restrictives de la contribution de l'Etat persistèrent longtemps. Sur un avis du Conseil d'Etat du 3 juillet 1883, une jurisprudence s'établit en vertu de laquelle les contingents (bien minimes à cette époque) de l'Etat ne devaient être calculés qu'après déduction faite du produit des fondations, dons et legs, amendes de police correctionnelle, en sorte que c'était l'Etat qui, le premier, tirait bénéfice des libéralités dont les auteurs avaient voulu gratifier les seuls enfants assistés. Et M. Th. Roussel disait en 1898 que les services qui concernent notre organisation sociale intérieure et notre pratique de la fraternité ont été et restent le champ sur lequel s'exerce à outrance le besoin d'économies.

En 1869 le projet de loi évaluait à 260.000 francs la part de l'Etat dans la contribution aux dépenses intérieures. Or les dépenses totales du service s'élevaient à 11.300.000 francs.

En 1885, sur 16.270.000 francs de dépenses totales, l'Etat contribuait aux dépenses intérieures seulement et pour 274.000 francs. Alors que les départements payaient 12.200.000 francs et les communes 2.727.000 francs. En 1888, l'Etat paie 205.000 fr. (un cinquième des dépenses intérieures) plus 740.000 francs de dépenses d'inspection et de surveillance, soit 945.000 francs sur une dépense totale de 17.527.000 francs.

« La réduction à l'état de service purement départemental de l'Assistance aux enfants dont l'Assemblée

nationale et la Convention avaient si hautement reconnu l'importance sociale et le caractère national a eu les conséquences que l'inextensibilité de la plupart des budgets départementaux rendait inévitables » (Th. Roussel). Ces conséquences sont les restrictions dans les modes d'admission et la parcimonie incompatible avec un bon fonctionnement du service.

La modification introduite par la loi de 1889 augmenta la part de l'Etat d'une façon très notable puisqu'elle était alors du cinquième des dépenses totales. Or les dépenses extérieures étaient bien plus élevées que les dépenses intérieures, les seules auxquelles contribuait l'Etat jusque-là. Ainsi en 1890, sur un total de dépenses de 18.570.356 francs, les dépenses extérieures étaient de 17 305.656 francs, les intérieures de 1.264.700 francs. On voit quelle est l'augmentation par le fait de la contribution aux dépenses extérieures.

Dès 1897, la part de l'Etat atteignait 5 millions ($\frac{1}{5}$ des dépenses totales). En 1901, elle atteignait 5.143.000 francs sur 27.604.258 francs de dépenses totales.

Cependant, les réformes de la nouvelle loi (l'admission à bureau ouvert en particulier) devaient nécessiter une contribution plus grande de l'Etat. Le projet de loi de 1892 ne portait la contribution qu'au cinquième des dépenses totales (1).

I. Art. 49 du projet de loi de 1892 : Les dépenses du service, déduction faite des frais occasionnés par des pupilles sans domicile de secours, sont payés pour $\frac{3}{5}$ par le département, pour $\frac{1}{5}$ par l'Etat, pour $\frac{1}{5}$ par les communes.

Mais le projet déposé au Sénat en 1898 était ainsi rédigé (art. 47) : les dépenses du service, déduction faite des frais occasionnés par les pupilles sans domicile de secours sont payées pour $\frac{2}{5}$ par le département, pour $\frac{2}{5}$ par l'Etat, pour $\frac{1}{5}$ par les communes. « Quoique le rapporteur de la première section du conseil supérieur n'ait pas conclu à la mise au compte de l'Etat d'un nouveau cinquième des dépenses, il ressort si nettement de son exposé que, même après la loi de 1889, la participation de l'Etat à ces dépenses reste minime, que toute réforme sérieuse, tout progrès du service a, pour condition préalable, indispensable, un concours financier de l'Etat que l'article 47 du projet de loi se justifie de lui-même. » (Th. Roussel).

En 1904, lors de la discussion du projet de loi au Sénat, cette augmentation de la part de l'Etat dans les dépenses du service des enfants assistés ne fut pas votée sans résistance.

Cependant, dans le cas présent, le sacrifice était nécessaire ; l'étude que nous venons de faire le démontre amplement : pour indiquer la nécessité de la contribution de l'Etat, il suffira de rappeler le chiffre de mortalité des enfants assistés : 68 pour 100. Sur 100 enfants assistés, il en mourait 68 avant d'avoir atteint 21 ans. De 1857 à 1866 sur environ 75.000 pupilles admis dans le service, 51.400 étaient morts avant leur majorité. Tels sont les chiffres relatés dans la statistique présentée par M. Monod, rappelée par M. Brueyre, dans son rapport au conseil supérieur de l'Assistance et l'honorable rapporteur ajoutait : « Nous aurions à faire

des réserves sur les bases d'établissement de cette statistique, M. Monod, du reste, en a fait lui-même. Mais nos observations n'auraient pour effet que d'établir un chiffre très supérieur de mortalité... L'augmentation des ressources aura pour effet de diminuer dans des proportions sensibles la mortalité considérable des assistés ».

Depuis, la mortalité s'est abaissée. Mais M. Strauss signalait encore une mortalité de 30 pour 100 pour les enfants de la première année en 1900.

On ne pouvait songer aux budgets départementaux pour faire face aux dépenses nouvelles : ces dépenses en effet étaient nécessitées par l'état de choses créé par l'insuffisance de ces budgets.

L'Etat devait intervenir, quitte à demander de nouveaux sacrifices au pays, quitte à lui faire comprendre l'utilité de ces sacrifices. Or, il n'est pas douteux que tout Français est intéressé à voir son pays riche et bien peuplé, capable de lutter sur le terrain économique, sur le terrain politique avec les autres nations. Une nation ne devient riche et puissante que par le travail et le nombre de ses citoyens. Mais aussi chacun de ces citoyens profite de la force et de la richesse de sa nation.

Depuis longtemps, on dit en France : l'agriculture et l'industrie font appel aux bras étrangers. Nous manquons de laboureurs et d'ouvriers, nous manquons de colons et de soldats. On a peine à trouver assez d'hommes pour constituer l'effectif armé qu'exige notre situation européenne.

En 1896 l'excédent des naissances sur les décès était de 56.464 ; en 1906, il était de 26.651 (*Journal Officiel. Bulletin du Ministère du Travail*). Enfin en 1907, l'excédent des décès sur les naissances a été de 20.000 (1).

Alors que l'excédent des naissances est de 800.000 à 900.000 en Allemagne, de 500.000 en Angleterre et en Autriche.

En face de ces chiffres, on devrait comprendre dans un pays comme le nôtre, que si des sacrifices s'imposent, ce sont, avant tout, ceux qui serviront à conserver à la France la vie de ses enfants.

Dans la discussion de 1891, à l'Académie de médecine, sur le faible accroissement de la population française, M. Th. Roussel prononce les paroles suivantes : « La France, reconnue pour sa richesse, est, de tous les pays qui prétendent à un rang élevé en civilisation, celui où l'Etat fait les moindres frais pour la sauvegarde de ces intérêts vitaux dont se préoccupe l'Académie. Je reconnais que la bonne répartition que nous demandons est difficile en présence de nos budgets de la guerre ; mais n'est-il pas permis, sans un excès d'optimisme, d'espérer enfin un bon budget de la paix. »

Et à la discussion de la loi de 1904 devant le Sénat, M. Paul Strauss disait : « Dans l'interpellation sanitaire et dans la discussion sur le recrutement de l'armée qui ont rempli tant de séances du Sénat, ne s'est-on point occupé et préoccupé, avec beaucoup d'amertume, du

1. 773.000 naissances, 793 000 décès.

déchet de population virile, de l'affaiblissement de nos forces défensives, de l'amoindrissement de notre réservoir de population et de défense nationale.

En prévision des éventualités bellicieuses, de celles que doit envisager tout peuple libre et indépendant, nous devons avoir à cœur d'accroître ce budget fécond des œuvres pacifiques, des œuvres de protection de l'enfance et de la maternité. »

Les Chambres ont compris leur devoir et l'article 45 fut voté : il portait la contribution de l'Etat aux $\frac{2}{5}$ des dépenses totales, plus les dépenses d'inspection et surveillance. Les départements ne contribuent plus que pour $\frac{2}{5}$ et les communes pour le dernier cinquième. D'après les prévisions, il devait en résulter un allègement sensible pour les finances départementales. On avait calculé d'après les chiffres du budget de l'Assistance en 1901 que le département de la Seine serait dégrevé de près de 2 millions ; le Rhône de 244.000 fr. ; la Gironde de 123.000 fr. ; les Bouches-du-Rhône de 151.000 fr. ; la Seine-Inférieure de 183.000 fr. ; plus de 40 autres, de sommes variant entre 80.000 et 30.000 fr. Ces chiffres sont dépassés à l'heure actuelle. En 1904, dans la Nièvre, sur 247.476 fr. de dépenses totales, l'Etat payait 47.233 fr. ; le département 147.516 fr. ; les communes 47.233 fr. Après l'application de la loi, dès 1905 : sur 266.870 fr. de dépenses totales, l'Etat paye : 103.207 fr. ; le département : 103.207 fr. ; les communes : 51.603 fr.

La contribution de l'Etat et des communes ne se fait qu'après la déduction des frais occasionnés par des

pupilles sans domicile de secours (lesquels sont intégralement à la charge de l'Etat) ; ainsi que des recettes provenant du remboursement des départements ou des familles ; du produit et des revenus des dons et legs applicables au service.

La déduction des deux premières recettes se comprend parfaitement. Mais pour les autres, produit, des amendes, et surtout des dons et legs, nous rappellerons que M. Brueyre proposait de ne plus opérer ces déductions pour les motifs suivants : en premier lieu, c'est que les augmentations de contingent qui devaient en résulter pour l'Etat et les communes étaient très faibles. Et en second lieu, c'est que l'Etat et les communes enlèvent ainsi aux enfants assistés le bénéfice des fondations faites en leur faveur, ce qui décourage les donateurs qui n'entendaient en faire bénéficier que les enfants eux-mêmes.

L'article 44 porte que les dépenses se divisent en dépenses du service et dépenses d'inspection et de surveillance. La division en dépenses intérieures et extérieures consacrée par la loi du 5 mai 1869 est abolie. Elle était inutile puisque l'assimilation prévue par l'article 25 (déjà cité) de la loi du 24 juillet 1889 était en 1904 un fait accompli. Cependant, si cette distinction n'avait plus d'importance pour l'Etat, elle intéressait encore les communes qui sous le régime de la loi de 1869 ne contribuaient qu'aux dépenses extérieures. L'article 45 fait disparaître cette distinction. Les communes participent à la totalité des dépenses et, en fait,

on ne s'explique pas pourquoi elles n'étaient tenues de contribuer qu'à une seule catégorie. Du reste, la surcharge sera légère, les dépenses intérieures auxquelles elles sont appelées à participer maintenant ne représentant, nous l'avons dit, qu'une faible part des dépenses totales.

Les dépenses d'inspection et de surveillance demeurent à la charge de l'Etat (art. 47). Il faut remarquer à ce propos que l'article 48 ajoute à ces frais les indemnités de déplacement accordés dans certains cas aux fonctionnaires de l'inspection qui changent de résidence. De plus, les commis de l'inspection (autrefois payés par les départements qui en avaient institué) seront maintenant payés par l'Etat ; c'est un dégrèvement pour les départements et un supplément de dépenses d'au moins 200.000 fr. pour l'Etat.

L'article 46 énumère les dépenses du service. Parmi ces dépenses, un certain nombre sont obligatoires en vertu de l'article 55 : tarifs minima des secours temporaires, salaires de nourrices, primes de survie, prix de pensions ; fourniture des layettes et des vêtements jusqu'à treize ans, frais d'assistance médicale. Cet article 55 comble une lacune de la loi du 10 août 1871 : celle-ci omettait en effet de déclarer obligatoires comme l'avait fait la loi du 10 mai 1838 les dépenses extérieures (1), de sorte que l'inscription de ces dépenses au budget des

1. Ces dépenses extérieures comprenaient les dépenses citées à l'article 55 : secours temporaires, prix de pensions, salaires aux nourrices, frais de vêtements, etc.

départements était facultative. L'expérience a démontré que, dans une telle matière, il vaut mieux rendre l'obligation certaine, non pas que les conseils généraux aient jamais omis ces dépenses, mais il ne faut pas laisser place à la discussion. Cette obligation est d'ailleurs sanctionnée par l'article 56 de la loi de 1904 : « Si un conseil général omet ou refuse d'inscrire au budget les crédits suffisants pour l'acquittement des dépenses obligatoires, les crédits nécessaires sont inscrits d'office au budget par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Bulletin des lois* ».

Il faut remarquer que les frais d'assistance médicale prévus par l'article 55 concernent les pupilles et les enfants en dépôt et en garde. Quant aux enfants secourus, ils relèvent de l'Assistance médicale de droit commun, c'est-à-dire de la loi du 15 juillet 1893.

L'article 49 énumère les recettes du service. La circulaire du 29 juillet 1904 donne la nomenclature de ces produits, l'indication du classement rationnel par chapitre, l'analyse des recettes, le mode d'administration qu'elles comportent, la détermination des justifications à fournir à, ou par les trésoriers-payeurs généraux.

Il est dit dans cette circulaire que la contribution des communes jusqu'à concurrence de $\frac{1}{5}$ des dépenses totales ne constituera plus, comme sous l'empire de la loi du 5 mai 1869, un maximum que le conseil général pourra ou ne pourra pas atteindre. La participation des communes est fixée, sans réserve ni restriction, au $\frac{1}{5}$ des dépenses déterminées par la loi.

Le paiement des dépenses des enfants sans domicile de secours sera supporté intégralement par l'Etat : c'est une recette assurée pour les départements, alors qu'avec l'ancien système, les allocations accordées à ce titre étaient fort incertaines.

Aux remboursements à effectuer par les départements, par les familles et les particuliers, il faut ajouter le montant des remboursements par l'administration pénitentiaire des frais d'entretien des enfants auteurs de crimes ou délits, confiés par les tribunaux à l'Assistance publique.

L'article 47 porte que les prix de journée, dans un établissement dépositaire dépendant d'un hospice, sont fixés, tous les cinq ans, par le conseil général, sur la proposition de la commission administrative ; en cas de réclamation de la commission, ils sont fixés par un arrêté du ministre de l'intérieur ; la réclamation est formée dans les trois mois qui suivent la notification de la décision du conseil général.

D'après la loi du 5 mai 1869, c'est le préfet qui avait compétence pour fixer le prix de journée dans les hospices dépositaires, après avis du conseil général. Etant donné que les frais de séjour sont pour partie à la charge du département, on comprend que la loi nouvelle ait admis l'intervention plus grande du conseil général : elle ménage aux hospices un recours en cas où le désir de limiter les charges départementales amènerait le conseil général à fixer un prix de journée trop faible.

Nous avons déjà parlé de l'article 51 qui indique les

recettes destinées à créer des dots de mariage en faveur des pupilles : successions des pupilles morts sans héritiers et produit des dons et legs faits au service. On a très justement fait bénéficier de ces dots les jeunes hommes (l'article 51 dit : pupilles et anciens pupilles des deux sexes). Les mots « anciens pupilles » s'expliquent par ce fait que beaucoup de jeunes gens ne se marient qu'après leur majorité, c'est-à-dire après avoir quitté le service.

L'article 52 rend les secours, pensions et indemnités insaisissables ; cette disposition est une mesure de protection prise en faveur de l'enfant assisté plus encore que de la mère et de la nourrice, puisque ces secours, pensions et indemnités sont indispensables pour élever l'enfant. Un arrêt de la Cour de cassation du 28 janvier 1850 disait déjà que les salaires des nourrices sont insaisissables par application de l'article 581, Code de procédure civile, concernant les pensions alimentaires, et aussi de l'article 88 de la loi du 27 ventôse an VIII.

Les articles 53 et 54 ont pour but de soulager le département de différents frais qui le grévaient sans bénéfice pour les enfants assistés.

L'article 53 exempte du timbre et de l'enregistrement les décomptes des mois de nourrice et pensions. Depuis brumaire an VII jusqu'en 1893, il en était ainsi, mais le décret du 12 juillet 1893 a soumis au timbre les décomptes des mois de nourrice et pensions. L'article 53 met fin aux réclamations des départements contre une prescription « difficile à justifier ». L'article 54 dit que tous les actes (certificats, jugements,

quittances, etc.) faits en vertu de la loi de 1904 et des lois de 1889 et de 1898 sont dispensés du timbre et enregistrés gratis. Parmi ces actes, il faut comprendre les versements faits par les patrons à la Caisse d'épargne pour le compte des pupilles. Quant aux jugements rendus en vertu de la loi de 1889, ils étaient soumis à la double formalité du timbre et de l'enregistrement. La loi de 1904 décharge donc le budget de l'Assistance en les en exemptant.

La loi décide enfin qu'une statistique de la mortalité des enfants assistés sera publiée chaque année par le ministre de l'intérieur. Comme le disait M. Monod, les départements sont responsables envers la société des enfants qu'on leur confie : ils sont institués comptables d'existences, et leurs comptes doivent aboutir pour chaque contingent annuel de pupilles à la constatation du nombre des enfants que les départements ont rendu à la société et du nombre des enfants qui ont succombé.

Les règlements pour assurer l'exécution de la loi sont délibérés par les conseils généraux. La loi de 1904 a respecté la loi organique du 10 août 1871 qui donnait aux assemblées départementales le droit d'organiser le service des enfants assistés. Naturellement, il faut que les délibérations de ces assemblées soient conformes aux prescriptions de la nouvelle loi dont elles ont pour objet d'assurer l'exécution.

Un décret en date du 6 mai 1907 détermine les conditions d'application de la loi de 1904 à l'Algérie.

Le Sénat avait voté en première délibération un

amendement tendant à rendre la loi applicable à l'Algérie. Mais la loi du 19 décembre 1900 conférant à l'Algérie l'autonomie financière, il a paru indispensable d'appeler à délibérer sur les dépenses à prévoir les délégations financières et le conseil supérieur de l'Algérie. C'est ce qui a nécessité un décret spécial pour l'application de la loi.

Au cours de cette étude, nous avons pu nous convaincre des progrès réalisés dans l'assistance aux enfants. Il faut bien l'avouer, l'amélioration n'a pas été rapide. La plupart des grandes réformes du service furent signalées dès la Révolution.

La loi du 28 juin 1793, l'arrêté du 30 ventôse an V contenaient les principes dont s'est inspirée la loi de 1904. Pendant 60 ans (depuis 1830) les circulaires ministérielles se sont succédées, reproduisant toujours les mêmes avertissements, les mêmes réclamations, sans parvenir à se faire entendre des conseils généraux auxquels étaient confiés les intérêts des petits abandonnés. Qu'il y avait eu indifférence ou plutôt défaut de ressources, la plupart des conseils généraux ne paraissent pas comprendre l'importance sociale de la tâche qui leur incombait. On a pu voir par les taux de secours temporaires, de salaires aux nourrices et nourriciers dénoncés au Parlement en 1904 que, de nos jours encore, beaucoup d'assemblées départementales n'avaient pas abandonné les anciens errements. En confiant aux conseils généraux le soin d'adapter la loi aux différentes régions, la nation les a constitués les gardiens,

les défenseurs de son capital le plus précieux, la vie de ses enfants.

Sans doute, de multiples dépenses incombent aux budgets départementaux. Mais, comme le disait un ministre des finances, parmi ces dépenses, « les unes sont utiles, les autres glorieuses ; les unes nécessaires, les autres un peu moins que cela ». Eh bien, il faut économiser sur ces dernières, afin de pouvoir se montrer généreux quand il s'agit de sauver des vies humaines, de les conserver à la France et d'en faire une nouvelle source de production et de richesse pour le pays. Voilà la dépense à la fois glorieuse et nécessaire, celle qui devrait passer avant toutes les autres. On pourrait répéter ici les nobles paroles de Colbert : il faut épargner cinq sous aux dépenses inutiles ; il faut jeter des millions quand il s'agit non pas seulement de la « gloire », mais de l'existence d'une nation.

Il appartient donc aux conseils généraux de prendre les mesures nécessaires pour faire donner à la loi de 1904 son maximum d'utilité. Voici ce que dit à ce sujet un des hommes les plus compétents en cette matière, M. Paul Strauss : « L'adoption des enfants assistés crée des devoirs exceptionnels de sauvegarde et de vigilance à ceux qui ont la charge de suppléer les parents. Le dévouement merveilleux des familles nourricières et adoptives n'est pas une barrière, assez puissante contre la mort prématurée, et, dans certaines régions, les enfants assistés paient un tribut trop élevé aux maladies évitables. Un redoublement de surveillance médicale, un contrôle plus rigoureux de l'élevage

par la consultation de nourrissons et par des visites plus fréquentes à domicile, sont strictement indispensables pour accroître les conditions de sécurité des pupilles de la nation. Si les précautions légales ont été prises, la responsabilité des assemblées départementales n'est pas atténuée pour autant. Les conseils généraux ont des guides éclairés dans l'inspection départementale de l'assistance publique, et ils voudront certainement mettre leurs services d'enfants secourus, assistés, moralement abandonnés, en harmonie avec les exigences de la loi et les recommandations du ministère de l'Intérieur, avec les enseignements de la science et de la solidarité ».

Paupérisme, mendicité, vagabondage, alcoolisme, criminalité, voilà les grandes préoccupations des esprits éclairés, les notes sombres jetées sur le brillant tableau de notre vie civilisée, embellie par les conceptions de nos grands artistes, rendue plus confortable par les merveilleuses découvertes de la science. Dans la lutte contre ces fléaux des sociétés modernes, l'assistance aux enfants nous apparaît comme le moyen le plus efficace, comme le remède préventif par excellence. Si l'on arrivait à faire de tous les enfants d'honnêtes travailleurs, instruits et économes, point ne serait besoin de toutes ces lois sur l'indigence, l'ivresse, le vagabondage. Certes, elles ont un but honorable, le soulagement de la misère. Mais c'est la méthode curative. Mieux vaut prévenir le mal que de le guérir. Le service des enfants assistés ne peut s'occuper de tous les enfants de la France ; mais puisqu'un certain nombre de ces enfants,

abandonnés par leurs parents, retombent à la charge de la société, celle-ci doit s'efforcer d'en faire les ouvriers laborieux, les actives ménagères qui donneront de nouvelles forces au pays au lieu de l'épuiser en hospices, en hôpitaux et en prisons.

Nous venons de parler des mesures préventives : il en est une qui s'impose à l'attention comme devant diminuer la mortalité des enfants et en particulier des pupilles de l'Assistance. L'immense majorité de ces derniers appartient à des familles pauvres. Ils sont enfantés par de malheureuses ouvrières qui, pour ne point perdre le salaire d'une journée, travaillent pendant leur grossesse, presque jusqu'à la veille de l'accouchement. Ces femmes, mal nourries, accablées de fatigues et de privations, reprenant leur travail trop tôt après leurs couches, ne peuvent mettre au monde que des enfants d'un tempérament affaibli et prédisposé à toutes les maladies.

« Le mari, le père ne gagne pas assez pour que la femme puisse remplir son devoir sacré de mère ; elle aussi doit quitter chaque matin le logement familial, aller à l'usine ou à l'atelier d'où elle ne reviendra que le soir, avec le corps fatigué, le cerveau vide, impuissante à remplir son devoir de mère. L'anémie la saisit en pleine grossesse ; elle ne mettra au monde qu'un être chétif et débile, et c'est à peine si elle pourra nourrir ceux qui sont déjà nés. Visitez les logements des ouvriers ; comptez, si vous le pouvez, le nombre des femmes qui sont soumises à ce destin, et vous compren-

drez pourquoi tant de maladies déciment tant de travailleurs, pourquoi tant de misères tendent à épuiser les nations ; et vous aurez une idée de devoirs qui incombent à la société à l'égard de la mère, de la génératrice, de l'éducatrice de la race (1). »

« Une ample assistance maternelle avant et après l'accouchement reste encore à organiser, rationnellement, méthodiquement, sur toute la surface du territoire. Le grand service des enfants assistés, de jour en jour amélioré, avec ses annexes et ses prolongements, serait incomplet s'il n'avait pour prélude la réalisation d'un généreux programme de protection des mères (2). »

Il nous faut reprendre aujourd'hui l'œuvre dont la Révolution avait posé les principes. La loi du 28 juin 1793 sur les secours aux enfants, aux vieillards et aux femmes formulait les prescriptions suivantes :

« Dans chaque district, il sera créé une maison où la fille enceinte pourra se retirer pour faire ses couches et où elle pourra entrer à toute époque de sa grossesse qu'elle voudra.

« Il sera fourni par la nation à tous ses besoins jusqu'à ce qu'elle soit parfaitement rétablie de ses couches.

« Le secret le plus absolu sera gardé sur tout ce qui la concerne. »

C'est justice de rappeler ici, disait M. Th. Roussel, que le législateur de 1793 a compris le premier que pour sauver l'enfant, il ne suffit pas d'assurer le secret de

1. De Lanessan, *La concurrence sociale et les devoirs sociaux*.

2. Paul Strauss.

sa naissance, comme on a voulu le faire par le tour, mais qu'il faut surtout, avant comme après sa naissance, veiller sur sa mère et lui donner outre le secret qu'elle réclame, les secours qu'exige sa situation. Si le temps et les moyens ont fait également défaut pour la mise en pratique de ces prescriptions si humaines, ce n'en est pas moins un honneur d'avoir tracé le programme de la protection de l'enfance par le secours préventif de l'abandon et par la maternité secrète, complément indispensable d'une loi sur les enfants assistés.

Nous avons la loi du 27 juin 1904 pour les enfants, la loi du 14 juillet 1905 sur l'Assistance aux vieillards ; il nous faut maintenant une loi d'assistance, non seulement aux filles-mères, mais à toutes les mères. Protéger la mère, c'est protéger l'enfant, c'est diminuer la mortalité des jeunes ; c'est rendre la race plus robuste et plus forte. Les dépenses, les sacrifices nouveaux qu'imposerait le vote d'une telle loi ne devraient pas arrêter le législateur. C'est une mesure d'utilité vraiment nationale, dont tous les Français devraient comprendre la nécessité.

L'Assistance départementale et la charité privée ont déjà sur plusieurs points, notamment à Paris, devancé le vote d'une loi plusieurs fois réclamée au Parlement sur cette matière. Le Conseil supérieur de l'Assistance, reconnaissant la nécessité d'organiser l'Assistance aux mères, étudia en 1891, un projet de loi signé de M. H. Monod, directeur de l'Assistance et de l'hygiène publiques, sur la création de Maternités départementales secrètes. L'article 3 était ainsi conçu :

« Il sera créé dans chaque département une ou plusieurs Maternités secrètes.

« L'admission dans une Maternité départementale a lieu après constatation faite à l'établissement que la femme est dans un état de grossesse apparente.

« Aucun renseignement n'est pris sans le consentement de la femme. »

Sans doute, il existe déjà de nombreux établissements de ce genre. Mais une organisation méthodique établie avec l'aide et sous le contrôle de l'Etat fait encore défaut. Si la soif du pouvoir et les intérêts personnels n'aveuglaient pas les hommes, c'est à faire aboutir de telles mesures que seraient consacrés tant d'efforts dépensés en luttes infécondes.

Cependant, avec le temps, l'humanité comprend mieux ses intérêts et les réformes bienfaisantes finissent par s'accomplir.

Elles sont hâtées parfois par l'intervention de certains hommes animés au plus haut degré par l'esprit de charité et l'amour de leurs semblables. Parmi ces bienfaiteurs de l'humanité, les uns, par leur parole enthousiaste et pleine d'une ardente conviction, savent émouvoir et convaincre les Parlements ; dans les joutes de la tribune, ils enlèvent de haute lutte le vote de nos lois d'Assistance.

D'autres, animés d'une foi aussi profonde, se chargent d'une tâche plus modeste peut-être, mais non moins utile et souvent bien plus longue et plus ingrate : dépouillant à l'aide d'un travail patient et opiniâtre d'innombrables textes, documents et rapports, ils élaborent les

lois et s'efforcent de déterminer les mesures qui viendront apporter un soulagement au sort des malheureux.

Ceux-là, autant que les premiers, ont droit à l'admiration et à la reconnaissance de leurs concitoyens.

Qu'il nous soit donc permis de citer ici, pour les unir dans un même hommage, à côté des noms du regretté Théophile Roussel et de M. Paul Strauss, celui de M. Loys Brucyre, le dévoué rapporteur de la loi de 1889 et du projet de loi de 1892 devant le Conseil supérieur de l'Assistance publique.

Au travailleur infatigable, qui prit toujours la tâche la plus lourde et la plus difficile dans la préparation de nos grandes lois sur l'enfance malheureuse ;

A l'homme de bien dont la vie toute entière fut consacrée à l'assistance et à la charité ; qui, aujourd'hui encore, apporte à toute œuvre de bienfaisance l'appui de sa haute expérience et de son inlassable activité ;

Nous sommes heureux de dédier cette thèse, en témoignage d'une sincère et profonde admiration.

VU :

Le Président,
H. BERTHÉLEMY.

VU :

Le Doyen,
Ch. LYON-CAEN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
TEXTE DE LA LOI DU 27 JUIN 1904	1
INTRODUCTION.	21
TITRE I. — DÉFINITIONS	35
Les enfants trouvés	39
Les enfants abandonnés	40
Les orphelins pauvres	43
Les enfants en dépôt	45
Les enfants moralement abandonnés	48
Les enfants en garde	62
TITRE II. — LES ENFANTS SECOURUS	74
TITRE III. — PUPILLES DE L'ASSISTANCE	98
SECTION I. — <i>Modes d'admission</i>	98
SECTION II. — <i>Tutelle</i>	116
Remise de l'enfant	130
Tutelle officieuse.	134
SECTION III. — <i>Placement et surveillance</i>	137
Secret du placement.	150
Rétribution des nourrices et nourriciers	152
TITRE IV. — ADMINISTRATION	181
TITRE V. — DÉPENSES DU SERVICE	193
CONCLUSION	221



